

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 de un ayuntamiento en la solicitud de acceso al nombre y apellidos de la persona que se reunió con la jefa del Área Territorial según consta en el informe de un expediente

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 denegación de un Ayuntamiento en la solicitud de acceso al nombre y apellidos de la persona que se reunió con la jefa del Área Territorial según consta en el informe de un expediente .

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. En fecha 15 de noviembre de 2022, un ciudadano, presentó una solicitud de acceso a información pública en la que pedía acceder a la siguiente información:

“Número y cogidos del técnico particular del sr. (...) con lo que se reunió la sra. (...) el 28/10/2021 (o en la fecha que corresponda), según consta en el punto 16 del documento “Informe tramitación expediente” de fecha 16/05/2022, emitido en sede del expte (...) en lo que soy interesado”.

2. En fecha 16 de diciembre de 2023, la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la denegación por silencio administrativo de la solicitud de acceso a la información sobre el nombre y apellidos de la persona que se reunió con la jefa del área de territorio de un Ayuntamiento, en la que reitera la solicitud de esa información.

3. En fecha 3 de enero de 2023, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento y le pide un informe en el que exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso , que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

4. En fecha 27 de febrero de 2023, el Ayuntamiento envía a la GAIP un informe sobre la reclamación presentada y el expediente completo objeto de la reclamación. En concreto el ayuntamiento indica que *“se adjunta relación completa de la documentación obrante en el expediente (...) (expediente de protección de la legalidad urbanística caducado) y expediente (...) (actualmente en curso)”*. En el informe se hace constar, entre otras cuestiones, que:

“1) con el informe técnico del Área de Urbanismo emitido en fecha 15 de febrero y enviado vía EACAT el pasado día 17 de febrero de este año ; se constata en el apartado tercero, párrafo segundo que no se considera procedente informar de la identidad del técnico reunido con la Cabeza de Área de Territorio .

La reunión mantenida no forma parte del expediente como tal, puesto que en ella no se levanta acta o informe derivada de la misma .

El punto 16 del documento de trabajo interno enviado en el mismo envío efectuado vía EACAT (17/02/23), no tiene relevancia jurídica, sino informativa, extremo que también se contempla en el informe técnico .

2) Significar que el técnico reunido con la Cabeza de Área de Territorio (Anexo V: copia del google calendar de la Cap de Área de Territorio en la que consta efectuada reunión con el sr. (...) en fecha 28/10/2022), no es trabajador municipal, es una persona privada”.

5. En fecha 3 de marzo de 2023, la GAIP solicita al Ayuntamiento su colaboración para hacer efectivo el trámite de audiencia a la persona afectada por el acceso. No consta en el expediente si esta persona ha efectuado alegaciones al respecto.

6. En fecha 7 de marzo de 2023, 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 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 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 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

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

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si “*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 esta base jurídica del artículo 6.1.c) 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.*”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a *“acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define *“información pública”* como *“la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”*.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso *“ toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”*

La información reclamada (los datos de la persona que se reunió con la Jefa del área de territorio del Ayuntamiento, en el marco de un expediente de protección de la legalidad urbanística,) es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC que contiene datos personales.

En concreto, de la información aportada por el Ayuntamiento se desprende que la reunión con la Jefa del área de territorio del Ayuntamiento, se habría producido en el marco de un expediente de protección de la legalidad urbanística que había caducado en el momento de presentarse la solicitud en la que la persona reclamante tendría la condición de persona interesada. Esta cuestión es relevante desde el punto de vista de la normativa aplicable puesto que la disposición adicional primera apartado 1 de LTC establece que: *“ 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”*.

En caso de que nos ocupe, en la medida en que el acceso a la información pública reclamada se enmarca en un procedimiento administrativo finalizado, queda sometido al régimen de acceso previsto en la LTC.

La LTC también resultaría de aplicación si se considera (como alega el Ayuntamiento en su informe) que la información reclamada no forma parte de dicho expediente de protección de la legalidad urbanística.

La LTC establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes (artículos 20 a 25 LTC). Con carácter general las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública deben ser aplicadas de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, y deben interpretarse siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no pueden ampliarse por analogía.

En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales, hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LTC, así como los principios de la normativa de protección de datos personales.

De acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC cuando la solicitud de acceso sea relativa a información pública que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 LTC, se puede dar acceso a la información después de haber efectuado una ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de las personas interesadas teniendo en cuenta, entre otras, las circunstancias enumeradas en el mismo artículo 24.2. Estas circunstancias son:

- “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.”*

Si bien el artículo 18.2 de la LTC dispone que el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma, a efectos de poder hacer una ponderación esmerada entre los diferentes derechos e intereses en juego, conocer la finalidad concreta para la que se quiere acceder a la información es un elemento relevante. De hecho, el interés particular que puede ser perseguido por el solicitante está previsto como criterio de ponderación en el artículo 15.3.b) LT al establecer expresamente que debe tomarse en consideración “ *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (...)*” .

En caso de que nos ocupe, la persona reclamante, según hace constar en su reclamación y como también reconoce el Ayuntamiento en su informe, tendría la condición de persona interesada en el expediente en el marco del cual tuvo lugar la reunión objeto de la reclamación. Este hecho, si bien no le confiere un derecho a acceder a la información personal reclamada, se podría tener en consideración en la ponderación entre el interés público en el acceso a la información y el derecho a la protección de los datos personales afectado, siempre que queden acreditados los motivos por los que el conocimiento de esta información podría resultar útil para la defensa de sus intereses en relación con dicho expediente administrativo, cuestión que no queda acreditada ni en la solicitud de acceso a la información ni en la reclamación posterior.

En cualquier caso, por el control de la actuación de la administración en relación con el expediente de protección de la legalidad urbanística resultaría conforme a la normativa de protección de datos y la LTC que la persona reclamante pudiera acceder a los datos identificativos (nombre , apellidos y cargo) de los empleados o cargos públicos responsables de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento (artículo 24.1 LTC), así como de las actuaciones llevadas a cabo por la administración en relación con aquel expediente que le permitiría conocer los datos de la persona denunciada.

De hecho, el ayuntamiento ha reconocido que la persona reclamante tiene la condición de persona interesada y le habría facilitado el acceso a los documentos que integran el expediente, pero no le ha facilitado el acceso a la información concreta reclamada por considerar que no forma parte del expediente administrativo propiamente dicho.

Al respecto hay que tener en consideración que tal y como establece el artículo 33 del RLTC, deben hacerse públicas, en relación con los altos cargos de las administraciones

públicas, las agendas públicas en cuanto a los contactos y reuniones que aquéllos hayan mantenido con los grupos de interés, en los términos y con los requisitos que se definen en la normativa vigente reguladora de los grupos de interés. Esta publicidad debe contener, en todo caso, la fecha de la reunión, el nombre del grupo de interés, y la persona o personas que actúan en nombre de éste y el objeto de la reunión, con la precisión suficiente para conocer cuál es el motivo principal de la reunión.

En el caso de los entes locales, el artículo 7 del RLTC determina que a efectos de la normativa de transparencia se consideran altos cargos y personal directivo local: "los cargos electos y los titulares de los órganos que ejercen funciones de gestión o de ejecución de carácter superior, ajustando su actuación a las directrices marcadas por el órgano de gobierno de la corporación, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de régimen local". Ahora bien, también se prevé que "Corresponde a cada administración local determinar, de acuerdo con sus normas de organización, los altos cargos y el personal directivo propio". Se presupone que la Jefa del Área de Territorio del Ayuntamiento reclamado tendría la condición de alto cargo local.

En cuanto a la normativa que regula los grupos de interés, cabe recordar que el Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, deroga el artículo 45 LTC (disposición adicional segunda), y dispone que este registro "actúa como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y de los organismos públicos a que se refiere el artículo 3.1.bic de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno" (Apartado 1), y es organizado y gestionado por la Administración de la Generalidad (Apartado 3). Por tanto, el régimen establecido en la LTC respecto de los grupos de interés resulta de aplicación al ayuntamiento requerido con independencia de que haya creado o no su propio registro de grupos de interés.

El Registro debe incluir, entre otra información, "una relación, ordenada por categorías, de personas y organizaciones que actúan con el fin de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas, y la sede de su organización." (artículo 49.1. a) LTC), y dará publicidad de las actuaciones de los grupos de interés, **especialmente de las reuniones y audiencias tenidas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados**, y de las comunicaciones, los informes y otros contribuciones en relación con las materias tratadas (artículo 49. 2 LTC).

La misma ley de transparencia prevé expresamente que la información respecto de aquellas personas consideradas como grupos de interés sea accesible a la ciudadanía a través del Registro que se crea al efecto, y donde deben inscribirse obligatoriamente todas las personas físicas o jurídicas, u otros colectivos que la Ley considera como tales, así como todas las actividades de influencia directa o indirecta que lleven a cabo estos grupos de interés (artículo 50 a) LTC).

De todo ello, se desprende que en relación con los actos o reuniones celebradas con personas que puedan ser consideradas como grupos de interés en los términos previstos en el artículo 47 LTC, en la medida en que ya está prevista su publicidad a través del Registro de grupos de interés, no debe haber inconveniente en facilitar a cualquier ciudadano, por la vía del ejercicio del derecho de acceso, la información sobre las personas físicas que habrían actuado como tales, incluyendo en el caso de las personas jurídicas, la identidad de

la persona o personas que las representan en las reuniones mantenidas con altos cargos municipales.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 7.3 del Decreto 171/2015, quedan excluidas expresamente del Registro de grupos de interés, las actividades *“relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación llevadas a cabo en el marco de la ley, o las actividades de asesoramiento llevadas a cabo con fines informativos para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico”* y, en general, las reuniones celebradas con los ciudadanos para tratar asuntos relacionados con expedientes administrativos de distinta naturaleza que el Ayuntamiento pueda estar tramitando.

En caso de que nos ocupa parece que se puede descartar que la persona con la que se reunió la Jefa del Área de Territorio del Ayuntamiento lo hiciera en su condición de grupo de interés o en representación de un grupo de interés, en qué caso, como se ha expuesto, no habría inconveniente, desde el punto de vista de la normativa de transparencia en la que se facilitara la información relativa a su nombre y apellidos.

No consta en la documentación enviada, aparte de que se indique que *“el técnico particular mantuvo una reunión con la Jefa del Área de Territorio”*, con qué finalidad participó en la reunión, ni de qué tipo de técnico se trata.

Podría ser el caso, por ejemplo, de que esta persona fuera un técnico colegiado que hubiera firmado un proyecto para la legalización de unas obras relacionadas con el expediente de protección de la legalidad urbanística objeto de la reclamación.

Respecto a los datos de los técnicos autores de los proyectos necesarios para la tramitación de licencias urbanísticas, esta Autoridad se ha pronunciado con anterioridad por ejemplo en los informes IAI 24/2021, IAI 30/2016 y IAI 5/2017, en los que se ponía de manifiesto que, aunque la actuación profesional del técnico se produce dentro del ámbito de su esfera profesional privada, desde el momento en que ésta pasa necesariamente por el control e intervención de la administración competente para otorgar la licencia urbanística, aquella actuación profesional trasciende del ámbito exclusivamente privado, ya partir de ahí no se puede obviar que el hecho de poder conocer quién es el técnico responsable del proyecto de obra tiene trascendencia pública.

En estos casos se consideraba que si bien no puede descartarse que la revelación de los datos identificativos del técnico responsable pueda tener consecuencias para él (por ejemplo, en la medida en que el hecho de conocer que es el responsable del proyecto pueda condicionar futuras contrataciones) tampoco puede concluirse que éstas deban ser necesariamente negativas. Por otra parte, no puede considerarse que sus datos identificativos deban requerir una protección o confidencialidad específica, especialmente si se tiene en consideración que se trata de una información que los correspondientes colegios profesionales deben hacer pública. Por estos motivos venía a considerarse que la ponderación de derechos sería favorable al acceso.

En este caso, no se tiene constancia de cuál sea el motivo por el que el técnico se ha reunido con la responsable municipal, si bien se indica que éste sería el técnico de la

persona denunciada. De hecho la persona reclamante hace constar que “ *Se solicita el número y los cogidos de dicho técnico y se trata de datos que corresponden a un profesional y, por ende, deben facilitarlos* ”. Ciertamente, si se trata de un técnico colegiado que ha participado en la reunión en ejercicio de sus funciones profesionales de asesoramiento a la persona denunciada en el expediente de protección de la legalidad urbanística, y se dé el caso que es el responsable del proyecto de legalización de una actuación urbanística o ha firmado algún informe que forme parte del mismo, la ponderación, siguiendo el criterio expuesto en cuanto a los técnicos colegiados que firman los proyectos correspondientes a licencias urbanísticas, debería ser también favorable al acceso.

Fuera de este supuesto, no parece que tenga que prevalecer el derecho de acceso a la información sobre la privacidad de la persona que puede haber acompañado a la persona denunciada en una reunión con la responsable municipal, ya que no parece conocer su identidad pueda tener una trascendencia en el control de la actuación de la administración ni ha quedado justificado que pueda ser una información necesaria para el ejercicio de los derechos de la persona reclamante como interesada en el expediente en cuyo marco se produjo la reunión.

Por tanto, fuera del supuesto de que el técnico con el que se reunió la responsable municipal lo hiciera en su condición de grupo de interés o de profesional colegiado por haber firmado un proyecto o algún informe que tenga relevancia en relación con el expediente de protección de la legalidad urbanística en cuyo marco se hace la solicitud, habría que denegar el acceso a la información solicitada.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso a la información solicitada consistente en el nombre y apellidos de la persona que se reunió con la jefa del Área de Territorio del Ayuntamiento en el contexto de un expediente de protección de la legalidad urbanística, siempre que esta persona haya participado como técnico colegiado en el citado expediente. Fuera de este supuesto debería denegarse el acceso a la información solicitada.

Barcelona, 13 de abril de 2023