

Reclamació: 252/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per una ciutadà per la denegació d'accés a determinada informació relacionada amb els expedients d'expropiació tramitats en execució del Pla General Metropolità.

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 252/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a determinada informació relacionada amb les expropiacions de terrenys executades en aplicació de la Modificació del Pla General Metropolità.

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 l'informe següent:

Antecedents

1. En data 16 de juny de 2016, la persona reclamant presenta a l'Ajuntament un escrit mitjançant el qual sol·licita que li sigui lliurada informació sobre tots els terrenys expropiats o en procés d'expropiació fins a aquella data, en execució de la Modificació del Pla General Metropolità, d'aquest terme municipal.

En concret es demanen com a mínim les dades següents:

1. Identificació de les finques expropiades o en procés d'expropiació.
2. Qualificació i clau urbanística de cadascuna d'elles.
3. Metres quadrats expropiats o a expropiar segons el cas (per finca).
4. Si hi ha cap tipus d'identificació a la finca (metres quadrats d'edificació expropiada).
5. Valoració del full d'apreuament municipal (per finca).
6. Proves presentades en cas de presentar al·legacions a la valoració del full d'apreuament municipal (per finca).
7. Valoració en euros feta pel Jurat d'Expropiació de Catalunya per finca.
8. Recursos contenciosos administratius presentats (número de recursos, identificació de la finca i documents dels recursos)
9. Imports satisfets per cadascuna de les finques expropiades.

2. En data 3 d'agost de 2016, l'Ajuntament dicta resolució en què estima parcialment la sol·licitud formulada, amb especificació de les dades consignades ens els apartats 2, 3, 4, 5, 7, part del 8 i 9 de la sol·licitud. Condiciona l'accés a la resta d'informació a què el reclamant aporti informació i justificació sobre la finalitat de l'accés als efectes de ponderar l'interès públic en la

divulgació de les dades relatives a la identificació de les finques (més concretament l'adreça) i la resta d'informació personal sol·licitada.

3. En data 5 d'agost de 2016, l'interessat presenta recurs de reposició en què demana que se li faciliti la documentació dels punts 1, 6 i 8 de la sol·licitud inicial amb les consideracions següents:

- a) En relació amb el punt 1, l'adreça es pot substituir per una indicació del barri i districte al que pertany cada finca.
- b) En relació amb els punts 6 i 8, els documents poden ser anonimitzats de forma que s'ometin totes les dades personals. Així mateix, cas que el nombre d'expedients sigui molt elevat i que suposi una tasca complexa d'elaboració, és suficient l'accés als 10 darrers expedients de cada punt on el resultat final sempre hagi estat estimatori de les pretensions dels titulars dels solars.

4. En data 22 de setembre de 2016, el sol·licitant presenta reclamació a la GAIP, en entendre denegada parcialment la sol·licitud d'accés inicial, i haver transcorregut més d'un mes des de la interposició del recurs de reposició presentat.

5. En data 30 de setembre de 2016, la GAIP comunica al reclamant l'admissió a tràmit de la reclamació. El reclamant, en resposta a aquesta comunicació, manifesta la seva disconformitat amb l'anonimització de les dades que li han estat facilitades atès que si bé va admetre en via de recurs aquesta opció, amb posterioritat ha tingut coneixement del fet que l'Ajuntament publica al web corporatiu, els acords de la Comissió de Govern entre els qual es fan públiques les dades identificatives dels expropiats i els preus acordats.

5. En data 7 de novembre de 2016, en el sí del procediment, l'Ajuntament tramet escrit a la GAIP, en el qual exposa que amb posterioritat a la data de presentació de la reclamació, però abans de rebre comunicació al respecte, havia resolt estimar el recurs de reposició interposat, el qual està pendent de notificació. Considera que la sol·licitud ha estat satisfeta i que la reclamació ha de ser arxivada per una pèrdua sobrevinguda de l'objecte de la reclamació.

La resposta de l'Ajuntament s'acompanya d'un informe en el qual s'exposa la motivació del seu posicionament en relació amb la sol·licitud d'accés objecte de reclamació, i es fonamenta la denegació de part de la informació sol·licitada inicialment en l'existència de dades personals de terceres persones afectades el dret de les quals considera que ha de prevaldre en aquest cas (Document núm.1). S'acompanya també còpia compulsada de l'expedient (Document núm.2) .

6. En la mateixa data, 7 de novembre de 2016, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

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 n'ha de emanar 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 numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

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 conclougui 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 .

II

La present reclamació es fonamenta en la sol·licitud de determinada informació relacionada amb els expedients d'expropiació tramitats en execució de la Modificació del Pla General Metropolità (MPGM) .

D'acord amb l'article 3 a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és dada de caràcter personal "*qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables*". El Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de l'LOPD (RLOPD) exclou expressament del seu àmbit d'aplicació el tractament de dades de persones jurídiques, 2.2; i considera com a persona identificable "*qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social*", sempre que aquesta identificació no requereixi "*terminis o activitats desproporcionats*" (article 5.1.o).

En la mesura que la informació sol·licitada estigui vinculada a persones físiques (titulars de les finques o d'altres drets que resultin afectats) el seu tractament resta subjecte als principis i normes de l'LOPD.

D'acord amb l'article 3.i) de l'LOPD, constitueix cessió o comunicació de dades personals *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*. Amb caràcter general, les dades personals només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) de l'LOPD, és procedent la cessió de dades sense comptar amb el consentiment de l'interessat quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de llei.

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

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"les persones tenen el dret d'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'esmentat article 2.b) 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"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, en els articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la protecció de dades de caràcter personal, cal analitzar quin és el tipus d'informació personal l'accés a la qual es sol·licita i si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

III

La persona reclamant concreta en la sol·licitud la informació a la qual pretén accedir respecte de totes les finques que hagin estat expropiades o en procés d'expropiació en execució de la Modificació del Pla General Metropolità (MPGM).

L'Ajuntament hauria facilitat en una primera resposta, una relació amb les dades relatives a la qualificació i clau urbanística de les finques afectades (punt 2), superfície o metres quadrats de sòl expropiat o a expropiar (punt 3), superfície o metres quadrats edificats (punt 4), valoració del full d'apreuament municipal, per finca (punt 5), valoració del Jurat d'expropiació de Catalunya, per finca (punt 7), i els imports satisfets per cadascuna de les finques expropiades (punt 9).

Respecte al punt 8, *"Recurso contenciosos administratiu presentats (número de recursos, identificació de la finca i documents dels recursos)"*, l'Ajuntament es limita a facilitar el nombre

de recursos contenciosos que s'han presentat per cada expedient, com única dada que no resultaria afectada pel dret de protecció de dades de les persones afectades.

L'objecte de la controvèrsia es situa doncs, respecte de la informació corresponent als punts següents:

- Identificació de les finques expropiades o en procés d'expropiació (punt 1)
- Proves presentades per les parts (punt 6)
- Recursos contenciosos administratius presentats (número de recursos, identificació de la finca i documents dels recursos) (Punt 8)

Escau per tant analitzar la naturalesa de les dades sol·licitades i determinar si la legislació de transparència habilitaria una cessió de dades com la que es planteja en aquest cas.

IV

Pel que fa a les dades relatives a la identificació de les finques expropiades o en procés d'expropiació, cal tenir en compte la normativa reguladora del procediment d'expropiació per raons urbanístiques.

L'aprovació d'un pla urbanístic, implica la declaració d'utilitat pública de les obres i la necessitat d'ocupació dels terrenys i els edificis afectats, als fins d'expropiació. L'expropiació ha d'abastar totes les superfícies i les instal·lacions necessàries per garantir el ple valor, el rendiment i la funcionalitat dels béns que en són objecte segons disposa l'art. 109 del DL 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme (TRLUC).

El sistema d'actuació urbanística per expropiació s'aplica per polígons d'actuació urbanística complets i comprèn tots els béns i els drets que hi siguin inclosos. La delimitació de l'àmbit d'expropiació ha d'anar acompanyada d'una relació de les persones propietàries i d'una descripció dels béns i els drets afectats, d'acord amb la legislació d'expropiació forçosa. (art.152 TRLUC).

D'acord amb el que estableixen els articles 17 i següents de la Llei d'Expropiació Forçosa, de 16 de desembre de 1954 (LEF), un cop aprovada la relació inicial dels béns i els drets afectats, s'ha d'obrir un termini d'informació pública per tal que el titulars que en resultin afectats puguin al·legar el que considerin pertinents per tal d'esmenar els errors en la relació aprovada.

La normativa preveu per tant, la publicació de la relació de bens i drets afectats per l'expropiació a publicar mitjançant la inserció d'anuncis en el butlletí oficial de la província, diari i taulell d'anuncis corresponent, en els quals les dades registrals de les finques afectades, incloent-hi l'adreça, titular, càrregues, situació d'ocupació, etc). A títol d'exemple, l'anunci del BOPB, de 23 de setembre de 2016, en el qual es publica la resolució d'aprovació de la relació de bens i drets afectats per l'expropiació de determinades finques "*incloses dins de l'Actuació Aïllada Rovira 2 de la modificació del Pla General Metropolità (...), aprovada definitivament el 15 de novembre de 2010, i qualificades de parcs i jardins urbans actuals de caràcter local (clau 6a).*"

Tenint en compte que la publicitat de les dades identificatives de les finques afectades forma

part de la tramitació de l'expedient d'expropiació, l'accés a aquestes dades no hauria de suposar a priori, un impediment des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals. Ara bé, la valoració sobre la naturalesa i repercussió que pugui tenir la cessió d'aquestes dades a terceres persones, no pot ser realitzada de forma aïllada en el cas que ens ocupa, sinó que cal posar-les en relació amb la resta d'informació que ha estat sol·licitada i facilitada.

El reclamant demana l'accés a les dades corresponents a la valoració del full d'apreuament municipal, però també el valor fixat pel Jurat d'Expropiació de Catalunya i/o el preu satisfet per cada finca en particular, a banda de la resta d'informació sobre les proves presentades per les parts i els eventuais recursos contenciosos interposats, i això comporta l'accés a la informació continguda en cadascun dels expedients oberts de manera individualitzada com a peça separada per a cada finca objecte d'expropiació per a la determinació del just preu, d'acord amb el que estableix l'article 26 de l'LEF.

Consta en l'expedient de l'Ajuntament (foli 28) el llistat amb les dades individualitzades per finca que han estat lliurades al reclamant. En concret, aquesta persona disposa ja respecte d'aquestes finques, dels metres de superfície (sòl i construït), la ubicació (districte i barri), la qualificació i clau, (sistema de parcs i jardins urbans (clau 6a)), la valoració municipal, la valoració del Jurat d'expropiació de Catalunya, si s'ha interposat recurs contenciós, i el preu just satisfet, cas que l'expedient hagi finalitzat.

Facilitar altres dades de les finques que permetin identificar sense fer esforços desproporcionats els propietaris afectats - fet que es produiria si es lliuressin dades com l'adreça-, permetria al reclamant relacionar cadascun del expropiats amb els preus o indemnitzacions proposades per l'Ajuntament, les fixades pel JEC i finalment percebudes.

La cessió d'aquest tipus de dades de caràcter econòmic o patrimonial de les persones afectades, només podria tenir cabuda, d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades.

D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació, afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades.

De fet, la pròpia normativa preveu per dur a terme aquesta ponderació tenir en compte entre altres, *"la finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixen"* (art. 24.2 b) LTC), o també, en termes del que disposa la Llei de transparència estatal, *"la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho.."* (art. 15.3 b) Llei 19/2013).

En aquest cas, no consta que el reclamant hagi manifestat quina és la finalitat que persegueix amb l'accés, ni consta un interès privat o particular en l'obtenció de la dita informació. Si consta en canvi, que en presentar el recurs de reposició contra la denegació parcial de la informació lliurada per l'Ajuntament, el reclamant hauria acceptat substituir l'adreça de la finca per una

indicació del barri i districte al que pertany cada finca, dades que d'altra banda, ja han estat facilitades per l'Ajuntament, en estimar el recurs de reposició presentat. De fet, el reclamant demana la informació sobre les finques objecte de l'expropiació.

En el sí de l'expedient de reclamació, el reclamant manifesta la seva disconformitat amb la motivació de la resolució de l'Ajuntament per limitar la informació relativa a les adreces de les finques, facilitant un accés parcial de la informació, tal i com preveu l'article 25 de l'LTC. No obstant això, les alegacions formulades en aquest sentit, que vindrien a contradir allò que el reclamant hauria acceptat ja en fase de recurs de reposició, no afegeixen cap element justificatiu sobre el motiu o finalitat perseguida amb l'accés (el qual continua essent desconegut) element que és determinant en aquest cas, a l'hora de ponderar els drets en joc.

El reclamant justifica la seva disconformitat amb una eventual manca de criteri uniforme per part de l'Ajuntament respecte al tractament d'unes mateixes dades personals, l'accés a les quals li hauria estat limitada en l'exercici del dret d'accés, i que són objecte de publicació en el sí dels acords adoptats per la Comissió de Govern. Al respecte, només cal dir que el tractament de les dades personals dels propietaris de les finques expropiades que tingui lloc amb la publicació dels acords de la Comissió de Govern, respon a una finalitat diferent l'anàlisi de la qual no és objecte de la present reclamació, i en qualsevol cas, no pot servir per justificar la finalitat que persegueix l'accés a les dades personals (encara que fossin les mateixes dades), en els termes plantejats en aquest supòsit. Es recorda en aquest sentit que d'acord amb el principi de qualitat (art.4 l'LOPD), *"les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut."*

Dit d'una altra manera, el que pertoca en aquest cas, és determinar si la finalitat de transparència que es pretén amb l'accés, - l'avaluació i control de l'actuació de l'administració en la gestió dels recursos públics-, quedaria assolida amb la informació que li ha estat facilitada, sense necessitat de conèixer l'adreça exacta de la finca, dada que porta fàcilment a la identificació dels propietaris, i que en el cas concret que ens ocupa, atès que ja se li ha comunicat informació relativa al preu just proposat i fins i tot satisfet per finca, permetria accedir a informació econòmica i patrimonial de cadascuna de les persones afectades.

Dit això, i atès que no es disposa de cap altra informació sobre l'interès públic o privat concret del reclamant que pugui justificar una decisió diferent, entenem que la finalitat de transparència pot ésser assolida igualment sense necessitat de conèixer la identitat dels propietaris, per la qual cosa no es considera justificat l'accés a altres dades de les finques que permetin la seva identificació.

IV

En relació amb l'accés als documents relatius a les proves presentades per les parts i als recursos contenciosos presentats, escau fer les consideracions següents.

Les proves presentades per les parts formen part del procediment individualitzat per a la determinació del just preu que es segueix per cadascuna de les finques afectades per

l'expropiació, documents que s'aporten amb l'objectiu de debatre el preu o indemnització inicialment proposat pel beneficiari, (full d'apreument municipal) en aplicació de les diverses normes i criteris establerts legalment. Aquests documents poden contenir informació personal de diversa naturalesa, (econòmica, jurídica o d'altre tipus) i podria estar relacionada no només amb el propietari sinó també amb d'altres titulars de drets que en puguin resultar afectats (casos d'arrendament).

El lliurament d'aquesta documentació al reclamant només podria tenir cabuda, prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades, d'acord amb el que preveu l'article 24.2 de l'LTC, i amb audiència prèvia de les persones afectades (art.31.2 LTC).

En aquest sentit, és rellevant el fet que no consta que la persona reclamant tingui un interès legítim superior al que pugui tenir qualsevol ciutadà en exercici del dret d'accés que regula la Llei de transparència, i des d'aquesta perspectiva, no es considera justificat per a la finalitat que persegueix la transparència (control i avaluació de l'actuació de l'administració en la gestió dels recursos públics i retiment de comptes) el coneixement de la informació tècnica, econòmica o jurídica o d'altre tipus), aportada per les parts en defensa dels seus posicionaments per tal d'arribar a un millor acord en la fixació del preu just que finalment i de manera individualitzada s'acordi, sigui en fase de negociació amb l'Ajuntament, sigui en fase de procediment davant del JEC, en cas de manca d'acord entre expropiant i expropiat.

Per últim i en relació amb l'accés als recursos contenciosos administratius presentats, i segons la informació que consta en l'expedient, l'Ajuntament hauria facilitat al reclamant les dades sobre el nombre de recursos contenciosos presentats, (un d'entre la relació de 8 expedients d'expropiació ja finalitzats o en procés de tramitació fins ara) (foli 28 de l'expedient).

Així mateix, hauria facilitat còpia de l'escrit d'avertiment previ al recurs contenciós administratiu formulat per l'administració al JEC, prèvia omissió de les dades personals contingudes en l'escrit (titular de la finca, l'adreça i el núm. expedient), la qual cosa fa que no hi hagi inconvenient des de la perspectiva de la protecció de dades personals. De fet, aquesta mesura - l'omissió de les dades personals davant l'exercici del dret d'accés-, hauria de ser la primera opció a considerar amb caràcter general.

La informació continguda en aquest document, facilita informació sobre els criteris en què l'administració fonamenta el seu desacord amb la decisió del JEC, i que motiven la interposició de l'únic recurs contenciós que s'hauria interposat a la data en que s'elabora la resposta per part de l'administració.

L'accés a altra documentació relacionada amb el recurs contenciós presentat, i que ha estat sol·licitat pel reclamant, en la mesura que pot contenir informació personal de diversa naturalesa sobre els afectats, interessats en l'expedient administratiu de determinació de preu just resolt pel JEC, només pot venir justificat per un interès legítim superior per part del reclamant. Això, perquè en la mateixa línia exposada respecte de les proves presentades per les parts, fent una ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la dita informació i el dret de les persones afectades, aquesta no es considera necessària per assolir la finalitat de transparència que justificaria l'accés a la informació personal afectada.

Conclusió

L'accés a la informació personal relacionada amb els expedients d'expropiació per a la determinació de just preu de les finques afectades per l'expropiació en execució de la Modificació del Pla General Metropolità, no es considera estrictament necessari per assolir la finalitat de transparència en els termes plantejats en aquest supòsit, raó per la qual cal fer prevaldre el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Barcelona, 24 de novembre de 2016