

## **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'una entitat pública empresarial local a la sol·licitud d'accés a informació relativa a promocions municipals**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada en relació amb la denegació d'una entitat pública empresarial local, de gestió de l'habitatge, a la sol·licitud d'accés a informació relativa a promocions municipals.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent.

### **Antecedents**

1. En data 17 de febrer de 2021, es presenta una sol·licitud adreçada a una entitat pública empresarial local, de gestió de l'habitatge, en la qual manifesta que aquesta *“[...] ha constituït diferents drets de superfície sobre habitatges a favor de particulars amb la finalitat que es destinin a domicili habitual i permanent. La llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge només preveu aquest règim de tinença pels habitatges amb protecció oficial; del contingut dels diferents Plans de l'Habitatge [...] i Plans d'actuació municipals s'infereix que l'aplicació d'aquest règim, com a fórmula de tinença i ús de l'habitatge, estava prevista per a les noves promocions municipals [...], i en sòl qualificat.”*

En relació amb això, sol·licita conèixer els motius pels quals *“[...] s'aplica aquest règim de tinença a promocions preexistents i no ubicades en sòl qualificat com a protegit”, a més de la “motivació per la qual s'ofereix als llogaters de les promocions [...], la possibilitat d'adquirir un dret de superfície sobre l'habitatge, i no als llogaters de la resta de promocions.”*

També sol·licita el *“Detall per ubicació de les promocions dels drets de superfície atorgats a favor de treballadors (actuals o passats) de [...]”*.

2. En data 31 de març de 2021, l'entitat adreça un correu electrònic a la persona sol·licitant en el qual li comunica informació relativa a les explicacions sol·licitades i, en relació amb el detall de la ubicació de les promocions dels drets de superfície atorgats a favor de treballadors de l'entitat, manifesta el següent:

*“[...] no disposa de cap tractament de les dades sol·licitades, però en el cas de qualsevol tractament de dades de caràcter personal, i en virtut de la LOPD no seria possible facilitar dites dades, ja que el tractament de dades de persones físiques identificades o identificables, només poden ser cedides per les finalitats que cada tractament contempli i, únicament als òrgans o ens determinats en cada tractament.”*

En la mateixa data, la persona sol·licitant adreça un correu electrònic en el qual manifesta la seva disconformitat amb la informació traslladada i reitera la seva sol·licitud.

3. En data 12 d'abril de 2021, la persona sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació en la qual reitera la seva sol·licitud i exposa que la resposta de l'entitat no s'ajusta a les qüestions plantejades i, en relació amb la informació relativa al detall de la ubicació de les promocions dels drets de superfície atorgats a favor de treballadors de l'entitat, manifesta que només demana la ubicació de la promoció i no l'habitatge concret.

4. En data 14 d'abril de 2021, la GAIP tramet la reclamació a l'entitat, demanant un informe que exposi els antecedents de fet i fonamenti el seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

5. En data 26 d'abril de 2021, 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 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 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.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclogui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

## II

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

D'acord amb el que preveu el considerant 26, *“[...] Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos”*.

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”*.

La persona reclamant ha sol·licitat conèixer els motius pels quals l'entitat ha atorgat el règim de tinença relatiu al dret de superfície en promocions preexistents, i no ubicades en sòl qualificat com a protegit; perquè s'han ofert acords per adquirir un dret de superfície sobre l'habitatge als llogaters de determinades promocions, i no en altres, així com conèixer al detall, per ubicació, les promocions d'habitatges en les quals s'ha atorgat el dret de superfície a treballadors, en actiu o no, de l'entitat.

En relació amb aquesta darrera qüestió, la persona reclamant ha concretat a la seva reclamació que únicament està interessada a conèixer la ubicació de la promoció, no els habitatges afectats.

Pel que fa a les dues primeres qüestions sol·licitades (motius pels quals s'aplica aquest règim de tinença a promocions preexistents i no ubicades en sòl qualificat com a protegit, així com la motivació per la qual s'ofereix als llogaters de determinades promocions la possibilitat d'adquirir un dret de superfície, i no en altres promocions), no sembla que el lliurament de la informació comporti el lliurament d'informació personal en els termes previstos a l'RGPD. Per això, i en la mesura que la identificació d'una promoció a través del barri o zona on estan ubicades les promocions no permet identificar propietaris concrets, i també que la informació sol·licitada no afecta l'anàlisi de les condicions que reuneix cadascun dels adjudicataris sinó només el coneixement dels motius pels quals s'ha optat per aquest règim en aquestes zones, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades a priori no hi hauria impediment en facilitar la informació sol·licitada.

No obstant això, i pel que fa al tercer extrem sol·licitat, comunicar la ubicació de les promocions d'habitatges en les quals s'ha atorgat el dret de superfície a treballadors, en actiu o no, de l'entitat, si que pot tenir implicacions per a la protecció de dades personals en determinats supòsits.

Pot haver-hi casos en què comunicar la ubicació de les promocions d'habitatges en les quals s'ha atorgat el dret de superfície a treballadors, en actiu o no, de l'entitat pot comportar fer pública informació sobre el fet que una determinada persona és treballadora de l'entitat. És evident que la possibilitat d'identificació de persones físiques dependrà de les circumstàncies que concorrin en cada cas concret, i en aquest sentit, aquesta possibilitat pot veure's incrementada si, per exemple, tots, o gairebé tots, els adjudicataris d'una determinada promoció són treballadors de l'entitat (en una zona on és l'única promoció d'aquesta naturalesa).

En el cas que ens ocupa, a partir de la informació que consta a l'expedient tramès no és possible determinar amb certesa la possibilitat que es vegin afectades dades personals, però en la mesura que existeixi una probabilitat raonable d'identificació la normativa de protecció de dades és d'aplicació i, en conseqüència, cal analitzar la petició formulada des d'aquesta perspectiva. En qualsevol cas, l'informe se centrarà en aquest únic aspecte: accés a la ubicació de les promocions d'habitatges en les quals s'ha atorgat el dret de superfície a treballadors, en actiu o no, de l'entitat.

S'ha de fer notar que l'entitat ha manifestat, en el correu electrònic de data 31 de març de 2021, no dur a terme cap tractament sobre les dades dels seus treballadors en el sentit sol·licitat per la persona reclamant. Això podria ser així, en el cas que no hi hagués cap promoció en la qual s'hagi atorgat el dret de superfície a treballadors de l'Institut. En aquest cas, seria suficient que l'Institut indiqués aquesta circumstància sense fer referència a cap dada personal. Ara bé, cal tenir en compte que aquest mateix correu electrònic s'expressa de manera contradictòria, perquè a continuació d'afirmar que no fa cap tractament, afirma que en el cas que sí que fes el tractament caldria denegar la informació per motiu de protecció de dades personals. No sembla que es pugui descartar, doncs, que hi hagi algun supòsit d'adjudicació a treballadors. I en aquest cas és evident que s'estaria produint un tractament de dades en el sentit expressat.

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

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

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”*.

La regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organisme públic es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En el cas que ens ocupa, als efectes que ens interessa en el present informe, en què se sol·licita conèixer informació relativa a les ubicacions de les promocions en les quals s'hagi atorgat el dret de superfície a treballadors, actius o no, de l'entitat, aquesta informació ha de ser considerada pública d'acord amb l'article 2.b) de l'LTC i sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC), en ser informació al seu poder a conseqüència de llurs competències. Ara bé, el dret d'accés a la informació pública no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

### III

D'entrada, l'accés a la informació relativa a la ubicació de les promocions en les quals hagin sigut adjudicatariis de drets de superfície treballadors de l'entitat, tan en actiu com no, s'ha d'analitzar des del punt de vista de l'article 24 de l'LTC, en descartar l'aplicació de l'article 23 de l'LTC, ja que la informació sol·licitada, a priori, no hauria d'incloure dades relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, o relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública de l'infractor.

L'article 24 de l'LTC preveu el següent:

*“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.*

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

- a) El temps transcorregut.
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.
- d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.

3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.”

D'acord amb aquest article, la possibilitat de conèixer la ubicació de les promocions en les quals s'han adjudicat drets de superfície a treballadors de l'entitat ha de passar per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret a la protecció de dades de les persones afectades. En aquesta ponderació cal tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret amb l'objectiu de determinar si ha de prevaler el dret d'accés de la persona reclamant o el dret a la protecció de dades de les persones afectades, prenent com a base els diferents elements que enumera el citat article.

Una de les circumstàncies que cal tenir en compte és la finalitat de l'accés (art. 24.2.b) LTC). En aquest sentit, 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, i no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja obtenir la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte.

En el cas que ens ocupa, segons es pot deduir a partir dels escrits que consten a l'expedient tramès, la finalitat pretesa per la persona reclamant és accedir a aquesta informació amb l'objectiu de controlar la gestió que du a terme l'entitat sobre les adjudicacions del dret de superfície, des del punt de vista de conèixer els criteris sobre els quals es basen les seves decisions, com ara, perquè s'adjudica aquell dret en unes promocions i no en unes altres, o bé conèixer en quina mesura es poden veure beneficiats els treballadors en aquestes adjudicacions.

Convé tenir en compte que la finalitat que persegueix la normativa de transparència és “establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública” (article 1.2 LTC), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

A aquest efecte, resulta evident que conèixer els criteris que regeixen l'actuació de l'entitat en la gestió dels drets de superfície en les seves promocions permet controlar la seva actuació des del punt de vista de verificar que els procediments d'adjudicació s'han dut a terme d'acord amb els principis emanats de la normativa del sector públic (igualtat, no discriminació, transparència i

proporcionalitat...). Fins i tot, i prenent en consideració que la persona reclamant resta interessada, especialment, en conèixer les ubicacions de les promocions en les quals s'ha adjudicat drets de superfície a treballadors de l'entitat, també semblaria que la normativa de transparència avalaria la voluntat de conèixer els recursos que l'administració pública posa a l'abast dels seus treballadors i en quines condicions.

També cal tenir en compte que, en virtut del que preveu l'article 11.2.b) de l'LTC, l'entitat ha de fer pública la informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.

En aquest sentit, les lletres b) i c) de l'article 48.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), estableixen que la informació que s'ha de publicar sobre la gestió del patrimoni inclou, entre d'altres:

*“b) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni de béns patrimonials, que ha d'especificar una descripció del sistema d'explotació aprovat, o bé indicar si està pendent d'explotació, i una descripció del contingut de les operacions i procediments d'alienació, de permuta, de cessió o d'arrendament a terceres persones, si escau, de tal forma que s'identifiquin almenys els subjectes intervinents en l'operació, la contraprestació pactada, si escau, la data de l'operació i les despeses comunitàries o altres despeses que puguin meritarse i siguin satisfetes per raó d'altres conceptes.*

*c) La informació sobre la contractació patrimonial, que inclou la creació i extinció de negocis jurídics relatius a adquisicions lucratives i oneroses, arrendaments i novacions, alienacions, cessió a terceres persones i extinció de negocis jurídics existents, i els negocis jurídics en tramitació relatius als concursos i subhastes en curs, entre d'altres.”*

Òbviament, accedir a aquesta informació pot comportar una afectació del dret a la protecció de les dades personals dels treballadors que puguin veure's afectats per la sol·licitud d'accés formulada, la qual pot afectar a la seva esfera professional i patrimonial.

En relació amb l'esfera professional, conèixer que una persona és treballadora de l'IHMAB si bé revela informació laboral no hauria de tenir a priori una especial rellevància que fes decaure el dret d'accés a la informació pública de la persona reclamant. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'entitat està sotmesa al règim de publicitat activa i, en particular, ha de fer públiques les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal (art. 9.1.e) de l'LTC).

Des del punt de vista de l'esfera patrimonial, en aquest cas sí que s'aprecia un major nivell d'ingerència a la protecció de les dades dels treballadors afectats, en la mesura que pot revelar aspectes sobre el règim de l'habitatge on la persona té el seu habitatge habitual, sobre les condicions a què està sotmès, o sobre el període per al qual gaudeix del dret de superfície. No obstant això, cal fer avinent que la normativa de transparència conté previsions pel que fa a la publicitat de la gestió patrimonial i, en concret sobre els negocis jurídics relacionats amb la gestió patrimonial, tal com hem vist, per la qual cosa, les expectatives de privacitat que poden tenir els treballadors afectats, des d'aquest punt de vista, ja han d'incorporar les limitacions derivades d'aquesta normativa.

Per això, i atès que no s'aprecien circumstàncies específiques a partir les quals considerar que hagi de prevaler el dret a la protecció dels treballadors que puguin veure's afectats per la sol·licitud d'accés, la normativa de protecció de dades personals no impedeix accedir a la informació relativa a la ubicació de les promocions en les quals s'hagi adjudicat el dret de superfície a treballadors de l'entitat, en actiu o no.

## **Conclusió**

La normativa de protecció de dades no impedeix comunicar els motius pels quals l'entitat ha atorgat el règim de tinença relatiu al dret de superfície en promocions preexistents, i no ubicades en sòl qualificat com a protegit, així com els motius pels quals s'han ofert acords per adquirir un dret de superfície sobre l'habitatge en unes promocions, i no en altres, en no veure's afectades dades personals.

En relació amb la sol·licitud d'informació relativa a la ubicació de les promocions en les quals s'ha adjudicat el dret de superfície a treballadors, en actiu o no, de l'entitat, la normativa de protecció de dades no impedeix accedir a aquesta informació d'acord amb el que s'ha exposat.

Barcelona, 20 de maig de 2021