

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 periodista, contra una entitat de l'àmbit públic, per la denegació d'accés a informació sobre la relació de propietaris considerats grans tenidors de propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'entitat

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 per una periodista, en relació amb la denegació d'accés a informació sobre la relació de propietaris considerats grans tenidors de propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'entitat pública.

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 21 d'abril de 2021, una persona presenta una sol·licitud d'informació en que sol·licita:

“Relació de tots els propietaris considerats grans tenidors (que siguin titulars de més de 10 habitatges, excloent garatges i trasters, o que tinguin una superfície construïda de més de 1.500 m2) que tinguin propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a (...). De cada gran tenidor sol·licitem saber-ne el nom i si es tracta d'una persona física o jurídica (en cas que no sigui possible facilitar el nom de les persones físiques per la llei de protecció de dades, se sol·licita que s'indiqui aquest extrem i s'identifiquin aquests casos amb el terme "persona física"). També sol·licitem una relació del nombre de propietats en règim de lloguer de què disposa cada gran tenidor i la localitat on s'ubica cada una d'aquestes propietats a data 1 d'abril de 2021.”

2. En data 18 de maig de 2021, l'organisme emet una Resolució en la que estima parcialment la sol·licitud, i acorda donar accés a la informació de persones físiques propietàries grans tenidores de forma anonimitzada, així com dels propietaris grans tenidors que tenen la condició de persones jurídiques públiques, i denega l'accés a la *“identificació de les persones jurídiques privades grans tenidores”*, atès que, segons la Resolució, l'accés podria perjudicar *“els drets privats legítims d'aquestes persones jurídiques privades”*. L'entitat afegeix que no disposa de recursos per donar tràmit d'audiència a l'elevat nombre de persones jurídiques privades afectades.

3. En data 8 de juny de 2021, la sol·licitant, que s'identifica com a periodista, presenta reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), al·legant que *“la sol·licitud només requereix obtenir els noms de les empreses propietàries dels habitatges, el nombre de pisos de què disposen i la localitat en què s'ubiquen. En cap cas sol·licita altres dades que poguessin generar un dany als interessos econòmics o comercials, ni tampoc a la llibertat d'empresa o a la competència.”* En la seva reclamació a la GAIP, i atès l'escrit de l'entitat de 18

de maig de 2021, la reclamant reformula la sol·licitud i limita la informació sol·licitada, si escau, “a les 25 persones jurídiques privades grans tenidores que disposin d’un major nombre de propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades (...)”.

4. En data 11 de juny de 2021, la GAIP requereix a la reclamant perquè aporti còpia de la Resolució del 18 de maig de 2021 de l’entitat, relativa a la seva sol·licitud, que la reclamant aporta en data 16 de juny de 2021.

5. En data 18 de juny de 2021, la GAIP notifica al Departament corresponent la presentació de la reclamació, i li sol·licita l’emissió d’informe, l’expedient complet relatiu a la sol·licitud d’accés a la informació pública, i la identificació de les terceres persones afectades, si n’hi ha. En data 28 de juny de 2021 la GAIP sol·licita al Departament informació sobre els representants dels col·lectius o sectors afectats per la informació reclamada, així com les seves dades de contacte.

6. Consta en l’expedient que en data 2 de juliol de 2021, l’Administració autonòmica competent trameta a la GAIP l’informe emès per l’entitat a sol·licitud de la GAIP, l’expedient sol·licitat, i les dades de contacte de les 25 persones jurídiques privades afectades.

En concret, i pel que fa als límits que segons el dit informe concorren per denegar l’accés, s’invoca l’article 21.1.f) de l’LTC (complementat per l’article 69.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d’accés a la informació pública (RLTC)), segons el qual el dret d’accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la intimitat i els “altres drets privats legítims”.

7. Consta en l’expedient el llistat que, per la informació disponible, s’hauria lliurat a la reclamant, amb la informació concretada en els termes de l’informe de l’entitat de 18 de maig de 2021.

8. Consta en l’expedient la tramesa per la GAIP a diverses entitats (cambres de comerç de Catalunya i associacions de propietaris), de l’escrit en què s’informa de la presentació de la reclamació, i pel qual es dona compliment a allò previst a l’article 62.5 del RLTC, en referència a la notificació als afectats.

9. En data 17 d’agost de 2021, la Comissió de Garantia del Dret d’Accés a la informació Pública (GAIP) sol·licita de l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades l’informe previst en l’article 42.8 de la Llei 19/2014 de 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 (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 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. L'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix el concepte de dades personals com *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)"* i considera com a 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."*

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. Com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.f) de l'LTC, en connexió amb l'article 69.6 de l'RLTC, relatiu a la concurrència de *"drets privats legítims"*, en referència a un possible *"dany per als interessos econòmics o comercials legítims"* de les persones jurídiques privades afectades.

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 de caràcter personal.

II

D'acord amb l'article 2.1 de l'RGPD, aquesta normativa s'aplica al tractament total o parcialment automatitzat de dades personals, així com al tractament no automatitzat de dades personals contingudes o destinades a ser incloses en un fitxer.

L'article 4.1 de l'RGPD defineix el concepte de dades personals com *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)"*, i considera com a 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.”

L'article 5.1.a) de l'RGPD estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat (principi de licitud, lleialtat i transparència). Per tal que aquest tractament sigui lícit cal que concorri alguna de les condicions de l'article 6 RGPD, i també, si escau, alguna de les previstes en l'article 9 RGPD en el cas que es tracti de categories especials de dades.

L'article 6 de l'RGPD estableix que cal comptar amb una base que legítimi el tractament, ja sigui el consentiment de la persona afectada, ja sigui alguna de les altres circumstàncies que preveu, com ara, entre d'altres, que *“el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (6.1.c)), o que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento “(6.1.e)), i aquest estigui reconegut en una base jurídica d'acord amb les previsions dels apartats 2 i 3 del mateix article.*

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.”*

III

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

L'article 18 de l'LTC 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 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació i documentació de què pugui disposar l'entitat en relació amb els propietaris considerats com a grans tenidors, ja siguin persones físiques o jurídiques, de naturalesa pública o privada, és *“informació pública”* als efectes de l'article 2.b) de l'LTC, sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa que 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, d'acord amb l'article 20 i s. de l'LTC. Concretament, en el cas que la informació sol·licitada contingui dades personals, caldrà valorar si el dret a la protecció de dades de les

persones físiques afectades justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública que invoca la reclamant (arts. 23 i 24 LTC).

Ara bé, amb caràcter previ, cal tenir en compte que l'RGPD estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una **persona física** identificada o identificable (article 4.1 de l'RGPD).

Cal partir de la base que queden excloses de l'àmbit de protecció de l'RGPD les dades de les persones jurídiques, tal i com especifica el mateix RGPD, en establir que *“La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.”* (Considerant 14).

Per tant, la normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació relativa a persones jurídiques, siguin de naturalesa pública o privada, que siguin propietàries i grans tenidors d'habitatges, de què disposi l'entitat. Això, sens perjudici de la concurrència d'altres límits que puguin limitar aquest accés.

Per tant aquest informe es centrarà exclusivament en l'accés a les dades relatives a les persones grans tenidors que siguin persones físiques.

IV

La informació sol·licitada es refereix a la identitat de propietaris d'habitatges, que en principi no seria informació personal especialment protegida en els termes que estableix l'article 23 LTC, de manera que caldrà tenir en compte els criteris de l'article 24.2 de l'LTC, segons el qual:

*“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.”*

L'accés a la informació demanada passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les persones afectades que, en aquest cas, serien les persones físiques grans tenidors.

Cal tenir en compte que la reclamant inicialment sol·licitava conèixer la identitat de les persones físiques grans tenidors, el nombre d'habitatges i la població i, subsidiàriament, sol·licitava

aquesta informació sense identificar els afectats, “en cas que no sigui possible facilitar el nom de les persones físiques per la llei de protecció de dades (...)”.

Cal tenir en compte que la finalitat de l'accés és una de les circumstàncies que s'estableixen per a la dita ponderació (art. 24.2.b) LTC).

Tot i que la legislació de transparència no exigeix que la persona reclamant faci constar els motius que justifiquen l'exercici del dret d'accés a la informació pública (art. 18.2 LTC), la finalitat de l'accés és un element a tenir en compte a l'hora de valorar els diferents drets i interessos en joc.

En el punt 4 de l'escrit que la reclamant adreça a la GAIP, aquesta exposa el següent:

*“El fet que es facin públics els noms dels grans tenidors no té perquè afectar els drets privats d'aquestes empreses. Però que aquesta informació sigui pública resulta, en canvi, especialment rellevant en el marc de l'actual debat sobre el dret a l'habitatge. Segons les dades que publica de forma periòdica el Centre d'Estudis d'Opinió, l'habitatge és una de les principals preocupacions pels catalans. **Resulta especialment rellevant des d'una perspectiva no només periodística, sinó també social, saber quines són les empreses i persones físiques que disposen de més parc d'habitatge en un moment de crisi com l'actual.**”*

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” (art. 1.2 LTC) o, en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació de poders públics.

En aquest context, conèixer les dades de les quals disposa l'administració sobre propietaris de d'immobles en règim de lloguer que hagin dipositat la fiança a l'INASOL, pot donar una informació que, a nivell agregat pot permetre fer un diagnòstic de la situació per conèixer el nombre d'habitatges en mans de grans tenidors i les poblacions on es troben que estan en règim de lloguer o, com a mínim, dels que han dipositat la fiança. Ara bé, no sembla clar que sigui necessari amb aquesta finalitat obtenir informació sobre la identitat de les persones físiques concretes que han dipositat la fiança. La persona reclamant exposa que és rellevant “saber quines són les empreses i persones físiques que disposen de més parc d'habitatge en un moment de crisi com l'actual”, però la informació sol·licitada no oferiria informació sobre els propietaris que tenen més habitatges, ni tan sols sobre els que en tenen més en règim de lloguer, sinó només sobre els que han dipositat la fiança.

Per altra banda, cal tenir en compte que oferir aquest tipus d'informació pot permetre fàcilment obtenir un perfil econòmic de les persones físiques grans tenidores, que pot comportar una afectació rellevant de la seva vida no només en l'aspecte comercial o professional, sinó també en la seva vida privada.

Davant aquestes circumstàncies la ponderació s'ha de decantar a favor de protegir la identitat de les persones físiques grans tenidores i lliurar la informació de manera anonimitzada.

Com es desprèn de l'escrit de la reclamant adreçat a la GAIP, i de la informació que consta a l'expedient, la reclamant ja hauria obtingut informació sobre persones físiques grans tenidores de forma anonimitzada. Així, segons el llistat que consta en l'expedient, les persones físiques del llistat (propietàries grans tenidores) s'identifiquen únicament amb la lletra "F" (persona física), sense afegir cap altra dada personal (nom i cognoms, DNI, domicili, o d'altres tipus d'identificadors que permetin la identificació directa o indirecta de la persona física afectada). Sobre les persones identificades en el llistat amb la denominació "F", únicament s'afegeix un número correlatiu, la població i el número d'habitatges que tindria aquesta persona física propietària.

En aquest sentit, i pel que fa a les persones físiques, la solució adoptada per l'entitat resultaria plenament respectuosa amb el dret a la protecció de dades personals, i recolliria de manera adequada el resultat de la ponderació prevista a l'article 24.2 LTC.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació relativa a persones jurídiques, siguin de naturalesa pública o privada. Pel que fa a les persones físiques grans tenidores d'habitatges en règim de lloguer que hagin dipositat la fiança a l'entitat, la finalitat de transparència no justifica la seva identificació, per la qual cosa cal facilitar la informació de manera anonimitzada.

Barcelona, 1 d'octubre de 2021