

IAI 33/2021

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 una entidad pública empresarial local en la solicitud de acceso a información relativa a promociones municipales

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 reclamación presentada en relación con la denegación de una entidad pública empresarial local, de gestión de la vivienda, en la solicitud de acceso a información relativa a promociones municipales.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente.

Antecedentes

1. En fecha 17 de febrero de 2021, se presenta una solicitud dirigida a una entidad pública empresarial local, de gestión de la vivienda, en la que manifiesta que esta “[...] ha constituido diferentes derechos de superficie sobre viviendas en favor de particulares con el fin de que se destinen a domicilio habitual y permanente. La ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda sólo prevé este régimen de tenencia por las viviendas de protección oficial; del contenido de los distintos Planes de la Vivienda [...] y Planes de actuación municipales se infiere que la aplicación de este régimen, como fórmula de tenencia y uso de la vivienda, estaba prevista para las nuevas promociones municipales [...], y en suelo calificado.”

A este respecto, solicita conocer los motivos por los cuales “[...] se aplica este régimen de tenencia a promociones preexistentes y no ubicadas en suelo calificado como protegido”, además de la “motivación por la que se ofrece a los inquilinos de las promociones [...], la posibilidad de adquirir un derecho de superficie sobre la vivienda, y no a los inquilinos del resto de promociones.”

También solicita el “Detalle por ubicación de las promociones de los derechos de superficie otorgados a favor de trabajadores (actuales o pasados) de [...].”

2. En fecha 31 de marzo de 2021, la entidad dirige un correo electrónico a la persona solicitante en el que le comunica información relativa a las explicaciones solicitadas y, en relación con el detalle de la ubicación de las promociones de los derechos de superficie otorgados a favor de trabajadores de la entidad, manifiesta lo siguiente:

“[...], no dispone de ningún tratamiento de los datos solicitados, pero en el caso de cualquier tratamiento de datos de carácter personal, y en virtud de la LOPD no sería posible facilitar dichos datos, puesto que el tratamiento de datos de personas físicas identificadas o identificables, sólo pueden ser cedidas por las finalidades que cada tratamiento contemple y, únicamente a los órganos o entes determinados en cada tratamiento.”

En la misma fecha, la persona solicitante dirige un correo electrónico en el que manifiesta su disconformidad con la información trasladada y reitera su solicitud.

3. En fecha 12 de abril de 2021, la persona solicitante presenta ante la GAIP una reclamación en la que reitera su solicitud y expone que la respuesta de la entidad no se ajusta a las cuestiones planteadas y, en relación con la información relativa al detalle de la ubicación de las promociones de los derechos de superficie otorgados a favor de trabajadores de la entidad, manifiesta que sólo solicita la ubicación de la promoción y no la vivienda concreta.

4. En fecha 14 de abril de 2021, la GAIP remite la reclamación a la entidad, pidiendo un informe que exponga los antecedentes de hecho y fundamente su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, si en su caso, que concrete las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 26 de abril de 2021, 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

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 los mismos.

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 emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto 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 adelante 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.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

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

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información 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 número, 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”.

De acuerdo con lo que prevé el considerante 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”.

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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

La persona reclamante ha solicitado conocer los motivos por los que la entidad ha otorgado el régimen de tenencia relativo al derecho de superficie en promociones preexistentes, y no ubicadas en suelo calificado como protegido; porque se han ofrecido acuerdos para adquirir un derecho de superficie sobre la vivienda a los inquilinos de determinadas promociones, y no en otras, así como conocer al detalle, por ubicación, las promociones de viviendas en las que se ha otorgado el derecho de superficie a trabajadores, en activo o no, de la entidad.

En relación con esta última cuestión, la persona reclamante ha concretado en su reclamación que únicamente está interesada en conocer la ubicación de la promoción, no las viviendas afectadas.

En cuanto a las dos primeras cuestiones solicitadas (motivos por los que se aplica este régimen de tenencia a promociones preexistentes y no ubicadas en suelo calificado como protegido, así como la motivación por la que se ofrece a los inquilinos de determinadas promociones la posibilidad de adquirir un derecho de superficie, y no en otras promociones), no parece que la entrega de la información comporte la entrega de información personal en los términos previstos en el RGPD. Por ello, y en la medida en que la identificación de una promoción a través del barrio o zona donde están ubicadas las promociones no permite identificar a propietarios concretos, así como que la información solicitada no afecta al análisis de las condiciones que reúne cada uno de los adjudicatarios sino sólo el conocimiento de los motivos por los que se ha optado por este régimen en estas zonas, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos a priori no habría impedimento al facilitar la información solicitada.

No obstante, y en cuanto al tercer extremo solicitado, comunicar la ubicación de las promociones de viviendas en las que se ha otorgado el derecho de superficie a trabajadores, en activo o no, de la entidad, si que puede tener implicaciones para la protección de datos personales en determinados supuestos.

Puede haber casos en los que comunicar la ubicación de las promociones de viviendas en las que se ha otorgado el derecho de superficie a trabajadores, en activo o no, de la entidad puede comportar hacer pública información sobre el hecho de que una determinada persona es trabajadora de la entidad. Es evidente que la posibilidad de identificación de personas físicas dependerá de las circunstancias que concurran en cada caso concreto, y en este sentido, esta posibilidad puede verse incrementada si, por ejemplo, todos, o casi todos, los adjudicatarios de una determinada promoción son trabajadores de la entidad (en una zona donde está la única promoción de esa zona).

En el caso que nos ocupa, a partir de la información que consta en el expediente enviado no es posible determinar con certeza la posibilidad de que se vean afectados datos personales, pero en la medida en que exista una probabilidad razonable de identificación la normativa de protección de datos es de aplicación y, en consecuencia, es necesario analizar la petición formulada desde esta perspectiva. En cualquier caso, el informe se centrará en este único aspecto: acceso a la ubicación de las promociones de viviendas en las que se ha otorgado el derecho de superficie a trabajadores.

Debe hacerse notar que la entidad ha manifestado, en el correo electrónico de fecha 31 de marzo de 2021, no llevar a cabo ningún tratamiento sobre los datos de sus trabajadores en el sentido solicitado por la persona reclamante. Esto podría ser así, en caso de que no hubiera ninguna promoción en la que se haya otorgado el derecho de superficie a trabajadores del Instituto. En este caso, sería suficiente que el Instituto indicara esta circunstancia sin hacer referencia a ningún dato personal. Ahora bien, hay que tener en cuenta que este mismo correo electrónico se expresa de forma contradictoria, porque a continuación de afirmar que no realiza ningún tratamiento, afirma que en caso de que sí hiciera el tratamiento habría que denegar la información por motivo de protección de datos personales. No parece que pueda descartarse, pues, que haya algún supuesto de adjudicación a trabajadores. Y en ese caso es evidente que se estaría produciendo un tratamiento de datos personales.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento "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 estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) y e) 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 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 les sea de aplicación 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 regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismo público se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “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 por la presente ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En caso de que nos ocupe, a los efectos que nos interesa en el presente informe, en el que se solicita conocer información relativa a las ubicaciones de las promociones en las que se haya otorgado el derecho de superficie a trabajadores, activos o no, de la entidad, esta información debe ser considerada pública de acuerdo con el artículo 2.b) de la LTC y sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC), al ser información a su poder en consecuencia de sus competencias. Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

III

De entrada, el acceso a la información relativa a la ubicación de las promociones en las que hayan sido adjudicatarios de derechos de superficie trabajadores de la entidad, tanto en activo como no, debe analizarse desde el punto de vista del artículo 24 de la LTC, al descartar la aplicación del artículo 23 de la LTC, ya que la información solicitada, a priori, no debería incluir datos relativos a la ideología, la afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, o relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública del infractor.

El artículo 24 de la LTC prevé lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- 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.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

De acuerdo con este artículo, la posibilidad de conocer la ubicación de las promociones en las que se han adjudicado derechos de superficie a trabajadores de la entidad debe pasar por una ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación y el derecho a la protección de datos de las personas afectadas. En esta ponderación hay que tener en cuenta todas las circunstancias que afecten a cada caso concreto con el objetivo de determinar si debe prevalecer el derecho de acceso de la persona reclamante o el derecho a la protección de datos de las personas afectadas, tomando como base los diferentes elementos que enumera el citado artículo.

Una de las circunstancias a tener en cuenta es la finalidad del acceso (art. 24.2.b) LTC). En este sentido, 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, y no está sujeto a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma, conocer la motivación por la que la persona reclamante desea obtener la información puede ser un elemento relevante a tener en cuenta.

En el caso que nos ocupa, según puede deducirse a partir de los escritos que constan en el expediente enviado, la finalidad pretendida por la persona reclamante es acceder a esta información con el objetivo de controlar la gestión que lleva a cabo la entidad sobre las adjudicaciones del derecho de superficie, desde el punto de vista de conocer los criterios sobre los que se basan sus decisiones, como por ejemplo, porque se adjudica ese derecho en unas promociones y no en otras, o bien conocer en qué medida se pueden ver beneficiados a los trabajadores en estas adjudicaciones.

Conviene tener en cuenta que la finalidad que persigue la normativa de transparencia es “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública” (artículo 1.2 LTC), o en otros términos, establecer la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía

A tal efecto, resulta evidente que conocer los criterios que rigen la actuación de la entidad en la gestión de los derechos de superficie en sus promociones permite controlar su actuación desde el punto de vista de verificar que los procedimientos de adjudicación han llevado a cabo de acuerdo con los principios emanados de la normativa del sector público (igualdad, no discriminación, transparencia y

proporcionalidad...). Incluso, y tomando en consideración que la persona reclamante está interesada, especialmente, en conocer las ubicaciones de las promociones en las que se ha adjudicado derechos de superficie a trabajadores de la entidad, también parecería que la normativa de transparencia avalaría la voluntad de conocer los recursos que la administración pública pone al alcance de sus trabajadores y en qué condiciones.

También hay que tener en cuenta que, en virtud de lo que prevé el artículo 11.2.b) de la LTC, la entidad debe hacer pública la información económica relativa a la gestión del patrimonio.

En este sentido, las letras b) y c) del artículo 48.2 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), establecen que la información que se debe publicar sobre la gestión del patrimonio incluye, entre otros:

b) La información económica relativa a la gestión del patrimonio de bienes patrimoniales, que debe especificar una descripción del sistema de explotación aprobado, o bien indicar si está pendiente de explotación, y una descripción del contenido de las operaciones y procedimientos de enajenación, de permuta, de cesión o de arrendamiento a terceras personas, en su caso, de tal forma que se identifiquen al menos a los sujetos intervinientes en la operación, la contraprestación pactada, en su caso, la fecha de la operación y los gastos comunitarios u otros gastos que puedan devengarse y sean satisfechos por otros conceptos.

c) La información sobre la contratación patrimonial, que incluye la creación y extinción de negocios jurídicos relativos a adquisiciones lucrativas y onerosas, arrendamientos y novaciones, enajenaciones, cesión a terceras personas y extinción de negocios jurídicos existentes, y los negocios jurídicos en tramitación relativos a los concursos y subastas en curso, entre otros.

Obviamente, acceder a esta información puede comportar una afectación del derecho a la protección de los datos personales de los trabajadores que puedan verse afectados por la solicitud de acceso formulada, que puede afectar a su esfera profesional y patrimonial.

En relación con la esfera profesional, conocer que una persona es trabajadora del IHMAB si bien revela información laboral no debería tener a priori una especial relevancia que hiciera decaer el derecho de acceso a la información pública de la persona reclamante. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la entidad está sometida al régimen de publicidad activa y, en particular, debe hacer públicas las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal (art. 9.1.e) de el LTC).

Desde el punto de vista de la esfera patrimonial, en este caso sí se aprecia un mayor nivel de injerencia en la protección de los datos de los trabajadores afectados, en la medida en que puede revelar aspectos sobre el régimen de la vivienda donde la persona tiene su vivienda habitual, sobre las condiciones a las que está sometida, o sobre el período para el que goza del derecho de superficie. Sin embargo, cabe señalar que la normativa de transparencia contiene previsiones en cuanto a la publicidad de la gestión patrimonial y, en concreto sobre los negocios jurídicos relacionados con la gestión patrimonial, tal y como hemos visto, por lo tanto, las expectativas de privacidad que pueden tener los trabajadores afectados, desde este punto de vista, deben incorporar ya las limitaciones derivadas de esta normativa.

Por ello, y dado que no se aprecian circunstancias específicas a partir de las cuales considerar que deba prevalecer el derecho a la protección de los trabajadores que puedan verse afectados por la solicitud de acceso, la normativa de protección de datos personales no impide acceder a la información relativa a la ubicación de las promociones en las que se haya adjudicado el derecho de superficie a trabajadores de la entidad, en activo o no.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide comunicar los motivos por los que la entidad ha otorgado el régimen de tenencia relativo al derecho de superficie en promociones preexistentes, y no ubicadas en suelo calificado como protegido, así como los motivos por los que se han ofrecido acuerdos para adquirir un derecho de superficie sobre la vivienda en unas promociones, y no en otras, al no verse afectados datos personales.

En relación con la solicitud de información relativa a la ubicación de las promociones en las que se ha adjudicado el derecho de superficie a trabajadores, en activo o no, de la entidad, la normativa de protección de datos no impide acceder a esta información de acuerdo con lo expuesto.

Barcelona, 20 de mayo de 2021

Traducción Automática