

IAI 60/2021

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por una periodista, contra una entidad del ámbito público, por la denegación de acceso a información sobre la relación de propietarios considerados grandes tenedores de propiedades en régimen de alquiler con fianzas depositadas en la entidad

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 por una periodista, en relación con la denegación de acceso a información sobre la relación de propietarios considerados grandes tenedores de propiedades en régimen de alquiler con fianzas depositadas en la entidad pública.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

Antecedentes

1. En fecha 21 de abril de 2021, una persona presenta una solicitud de información en la que solicita:

“Relación de todos los propietarios considerados grandes tenedores (que sean titulares de más de 10 viviendas, excluyendo garajes y trasteros, o que tengan una superficie construida de más de 1.500 m²) que tengan propiedades en régimen de alquiler con fianzas depositadas en (. .). De cada gran tenedor solicitamos saber su nombre y si se trata de una persona física o jurídica (en caso de que no sea posible facilitar el nombre de las personas físicas por la ley de protección de datos, se solicita que se indique este extremo y se identifiquen estos casos con el término "persona física"). También solicitamos una relación del número de propiedades en régimen de alquiler de que dispone cada gran tenedor y la localidad en la que se ubica cada una de estas propiedades a fecha 1 de abril de 2021.”

2. En fecha 18 de mayo de 2021, el organismo emite una Resolución en la que estima parcialmente la solicitud, y acuerda dar acceso a la información de personas físicas propietarias grandes tenedores de forma anonimizada, así como de los propietarios grandes tenedores que tienen la condición de personas jurídicas públicas, y deniega el acceso a la "identificación de las personas jurídicas privadas grandes tenedores", dado que, según la Resolución, el acceso podría perjudicar a "los derechos privados legítimos de estas personas jurídicas privadas". La entidad añade que no dispone de recursos para dar trámite de audiencia al elevado número de personas ju

3. En fecha 8 de junio de 2021, la solicitante, que se identifica como periodista, presenta reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), alegando que “la sol solicitud sólo requiere obtener los nombres de las empresas propietarias de las viviendas, el número de pisos de que disponen y la localidad en la que se ubican. En ningún caso solicita otros datos que pudieran generar un daño a los intereses económicos o comerciales, ni tampoco a la libertad de empresa oa la competencia.” En su reclamación a la

de mayo de 2021, la reclamante reformula la solicitud y limita la información solicitada, en su caso, "a las 25 personas jurídicas privadas grandes tenedoras que dispongan de un mayor número de propiedades en régimen de alquiler con fianzas depositadas". ..)".

4. En fecha 11 de junio de 2021, la GAIP requiere a la reclamante para que aporte copia de la Resolución de 18 de mayo de 2021 de la entidad, relativa a su solicitud, que la reclamante aporta en fecha 16 de junio de 2021.

5. En fecha 18 de junio de 2021, la GAIP notifica al Departamento correspondiente la presentación de la reclamación, y le solicita la emisión de informe, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, y la identificación de las terceras personas afectadas, si las hubiere. En fecha 28 de junio de 2021, la GAIP solicita al Departamento información sobre los representantes de los colectivos o sectores afectados por la información reclamada, así como sus datos de contacto.

6. Consta en el expediente que en fecha 2 de julio de 2021, la Administración autonómica competente remite a la GAIP el informe emitido por la entidad a solicitud de la GAIP, el expediente solicitado, y las datos de contacto de las 25 personas jurídicas privadas afectadas.

En concreto, y en cuanto a los límites que según dicho informe concurren para denegar el acceso, se invoca el artículo 21.1.f) de la LTC (complementado por el artículo 69.6 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), según el cual el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para la intimidad y los "otros derechos p

7. Consta en el expediente el listado que, por la información disponible, se habría entregado a la reclamante, con la información concretada en los términos del informe de la entidad de 18 de mayo de 2021.

8. Consta en el expediente el envío por la GAIP a diversas entidades (cámaras de comercio de Cataluña y asociaciones de propietarios), del escrito en el que se informa de la presentación de la reclamación, y por el que se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 62.5 del RLTC, en referencia a la notificación a los afectados.

9. En fecha 17 de agosto de 2021, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) solicita de la Autoridad Catalana de Protección de Datos el informe previsto en el artículo 42.8 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen go

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 (APDCAT) es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. El artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define el concepto de datos personales como “toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”)” y considera como 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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica,

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. Como sería el caso del límite establecido en el artículo 21.1.f) de la LTC, en conexión con el artículo 69.6 del RLTC, relativo a la concurrencia de “derechos privados legítimos”, en referencia a un posible “daño para los intereses económicos o comerciales legítimos” de las personas jurídicas privadas afectadas.

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 de carácter personal.

II

De acuerdo con el artículo 2.1 del RGPD, esta normativa se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

El artículo 4.1 del RGPD define el concepto de datos personales como “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»)”, y considera como persona física identificable a “toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de iden

datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia). Para que este tratamiento sea lícito es necesario que concurra alguna de las condiciones del artículo 6 RGPD, así como, si procede, alguna de las previstas en el artículo 9 RGPD en caso de que se trate de categorías especiales de datos.

El artículo 6 del RGPD establece que es necesario contar con una base que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las otras circunstancias que prevé, como, entre otras, 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)), y éste esté reconocido en una base jurídica de acuerdo con las previsiones de los apartados 2 y 3 del mismo artículo.

El artículo 86 del RGPD, dispone que “Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique al objeto de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

III

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

El artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley 19/2013 en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La información y documentación de que pueda disponer la entidad en relación con los propietarios considerados como grandes tenedores, ya sean personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada, es “información pública” a efectos del artículo 2.b) de la LTC, sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa que establece, como criterio general, que el derecho de acceso a la información pública sólo puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas por las leyes, de acuerdo con el artículo 20 y s. de la LTC. Concretamente, en caso de que la información solicitada contenga datos personales, habrá que valorar si el

personas físicas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública que invoca la reclamante (arts. 23 y 24 LTC).

Ahora bien, con carácter previo, debe tenerse en cuenta que el RGPD extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable (artículo 4.1 del RGPD).

Hay que partir de la base de que quedan excluidos del ámbito de protección del RGPD los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el propio RGPD, al establecer 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 número y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14).

Por tanto, la normativa de protección de datos no impediría el acceso a la información relativa a personas jurídicas, sean de naturaleza pública o privada, que sean propietarias y grandes tenedores de viviendas, de que disponga la entidad. Esto, sin perjuicio de la concurrencia de otros límites que puedan limitar ese acceso.

Por tanto este informe se centrará exclusivamente en el acceso a los datos relativos a las personas mayores tenedoras que sean personas físicas.

IV

La información solicitada se refiere a la identidad de propietarios de viviendas, que en principio no sería información personal especialmente protegida en los términos que establece el artículo 23 LTC, por lo que habrá que tener en cuenta los criterios del artículo 24.2 de la LTC, según el cual:

“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 debe tenerse 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.”

El acceso a la información solicitada pasa por una ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación y el derecho de las personas afectadas que, en este caso, serían las personas físicas grandes tenedores.

Hay que tener en cuenta que la reclamante inicialmente solicitaba conocer la identidad de las personas físicas grandes tenedoras, el número de viviendas y la población y, subsidiariamente, solicitaba

esta información sin identificar a los afectados, “en caso de que no sea posible facilitar el nombre de las personas físicas por la ley de protección de datos (...).”.

Hay que tener en cuenta que la finalidad del acceso es una de las circunstancias que se establecen para dicha ponderación (art. 24.2.b) LTC).

Aunque la legislación de transparencia no exige que la persona reclamante haga constar los motivos que justifican el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (art. 18.2 LTC), la finalidad del acceso es un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar los distintos derechos e intereses

En el punto 4 del escrito que la reclamante dirige a la GAIP, ésta expone lo siguiente:

“El hecho de que se hagan públicos los nombres de los grandes tenedores no tiene por qué afectar a los derechos privados de estas empresas. Pero que esa información sea pública resulta, en cambio, especialmente relevante en el marco del actual debate sobre el derecho a la vivienda. Según los datos que publica de forma periódica el Centro de Estudios de Opinión, la vivienda es una de las principales preocupaciones por los catalanes. Resulta especialmente relevante desde una perspectiva no sólo periodística, sino también social, saber cuáles son las empresas y personas físicas que disponen de mayor parque de vivienda en un momento de crisis como el actual.”

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” (art. 1.2 LTC) o, en otros términos, establecer la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía

En este contexto, conocer los datos de los que dispone la administración sobre propietarios de inmuebles en régimen de alquiler que hayan depositado la fianza en el INASOL, puede dar una información que, a nivel agregado puede permitir realizar un diagnóstico de la situación para conocer el número de viviendas en manos de grandes tenedores y las poblaciones donde se encuentran en régimen de alquiler o, como mínimo, de las que han depositado la fianza. Ahora bien, no parece claro que sea necesario a tal fin obtener información sobre la identidad de las personas físicas concretas que han depositado la fianza. La persona reclamante expone que es relevante “saber cuáles son las empresas y personas físicas que disponen de más parque de vivienda en un momento de crisis como el actual”, pero la información solicitada no ofrecería información sobre los propietarios que tienen más viviendas, ni siquiera sobre las que tienen más en régimen de alquiler, sino sólo sobre las que han depositado la fianza.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que ofrecer este tipo de información puede permitir fácilmente obtener un perfil económico de las personas físicas grandes tenedores, que puede comportar una afectación relevante de su vida no sólo en el aspecto comercial o profesional, sino también en su vida privada.

Ante estas circunstancias la ponderación debe decantarse a favor de proteger la identidad de las personas físicas grandes tenedores y entregar la información de forma anonimizada.

Como se desprende del escrito de la reclamante dirigido a la GAIP, y de la información que consta en el expediente, la reclamante ya habría obtenido información sobre personas físicas grandes tenedoras, de forma anonimizada. Así, según el listado que consta en el expediente, las personas físicas del listado (propietarias grandes tenedores) se identifican únicamente con la letra "F" (persona física), sin añadir ningún otro dato personal (nombre y apellidos, DNI, domicilio, o de otros tipos de identificadores que permitan la identificación directa o indirecta de la persona física afectada). Sobre las personas identificadas en el listado con la denominación "F", únicamente se añade un número correlativo, la población y el número de viviendas que

En este sentido, y en cuanto a las personas físicas, la solución adoptada por la entidad resultaría plenamente respetuosa con el derecho a la protección de datos personales, y recogería de forma adecuada el resultado de la ponderación prevista en el artículo 24.2 LTC .

Conclusiones

La normativa de protección de datos no impide el acceso a la información relativa a personas jurídicas, sean de naturaleza pública o privada. En cuanto a las personas físicas grandes tenedores de viviendas en régimen de alquiler que hayan depositado la fianza en la entidad, la finalidad de transparencia no justifica su identificación, por lo que es necesario facilitar la información de forma anonimizada.

Barcelona, 1 de octubre de 2021