

**Resolució 91/2018, de 4 de maig****Número d'expedient de la Reclamació:** 31/2018.**Administració reclamada:** Ajuntament de Barcelona.**Informació reclamada:** Actuacions municipals en relació amb pisos turístics.**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial.

**Resum:** Es dona la circumstància que la informació demanada per la persona reclamant sembla ser que no existeix com a informació específica preexistent a la sol·licitud; el dret d'accés a la informació pública ha de tenir per objecte informació que hagi estat elaborada o que estigui a mans de l'Administració; en tot cas, informació preexistent a la sol·licitud; les informacions sol·licitades, al no existir de forma preexistent a la sol·licitud, sens dubte requeririen una tasca molt complexa d'elaboració, equivalent a la confecció de sengles informes, dictàmens o plans o projectes, no emparada pel dret d'accés a la informació pública. L'Ajuntament justifica la concurrència d'aquesta causa d'inadmissibilitat (tasca complexa d'elaboració, article 29.1.b LTAIPBG) en el fet que els expedients afectats dels que caldria extreure les circumstàncies sol·licitades per la persona reclamant són més de sis mil, que es troben en diferents fases de tramitació, cobreixen un lapse temporal força ampli i l'extracció d'algunes de les informacions demanades requereix una tasca valorativa i d'apreciació jurídica; tot plegat requeriria molt temps de treball per part de personal d'una certa qualificació. L'Ajuntament al·lega la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.b LTAIPBG (que la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries), però no justifica suficientment la concurrència de les circumstàncies que podrien motivar la seva aplicació; s'ha d'entendre que aquest límit permet denegar informació que pugui perjudicar les tasques municipals d'investigació o sanció de les infraccions; en conseqüència, la GAIP ve entenent que la seva aplicació pot ser justificable quan es demana en relació amb un procediment determinat i la difusió de la informació sol·licitada pugui servir perquè els presumptes infractors puguin defugir de la seva responsabilitat; en aquest cas no es demana informació de procediments determinats, sinó dades més aviat estadístiques, i no sembla que aquesta mena de dades pugui perjudicar els procediments concrets d'investigació o sanció; en tot cas, l'Ajuntament no argumenta el risc que aquesta informació pugui suposar per al normal desenvolupament de les tasques d'investigació i sanció. La informació de l'adreça dels habitatges particulars sancionats on es desenvolupen activitats econòmiques pot portar fàcilment a la identificació de les persones físiques titulars d'ells, i d'aquesta manera divulgar dades personals especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG. Un registre de sancions que no és obert al públic no ofereix la publicitat equivalent a l'amonestació pública per disposició legal requerida per poder informar de la imposició de sancions a persones físiques. L'equilibri existent en la ponderació entre els drets i interessos afectats per l'accés a la relació d'habitatges denunciats es resol a favor de la seva denegació si hom té en compte que l'audiència als milers de persones afectades no es pot dur a terme perquè requeriria una tasca complexa.

**Paraules clau:** Ajuntament. Turisme. Sancions. Denuncies. Inspeccions. Reclamació contra estimació parcial. Tasca complexa d'elaboració. Trasllat a terceres persones afectades. Límits. Dades personals.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.



## Antecedents

1. El 19 de febrer de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 31/2018, presentada per l'Associació Acaba (d'afectats pel conflicte entre l'Ajuntament de Barcelona i la plataforma Airbnb) contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 19 de desembre de 2017 la persona reclamant, després de qüestionar la legalitat de determinades actuacions sancionadores de l'Ajuntament de Barcelona i d'invocar l'LTAIPBG, sol·licita a la Direcció de llicències i inspeccions de l'Ajuntament de Barcelona la informació següent:
  - 2.1. *Relació del número de procediments sancionadors i del número de procediments de protecció de la legalitat que s'hagin incoat per l'Ajuntament de Barcelona amb motiu d'una presumpta vulneració de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de Turisme de Catalunya (LTC); des de la posada en marxa del Pla de xoc contra els habitatges d'ús turístic il·legals fins a l'actualitat; on així mateix s'especifiqui:*
    - a) *D'entre tots els esmentats procediments administratius incoats, quants d'ells contenen com a prova un informe d'inspecció d'unes captures de pantalla de la plataforma Airbnb; i quants d'ells s'han incoat únicament amb una única prova de càrrec consistent en un informe d'inspecció d'unes captures de pantalla de la plataforma Airbnb.*
    - b) *D'entre tots els esmentats procediments administratius incoats, quants d'ells han estat incoats a persones físiques, quants d'ells han estat incoats a persones jurídiques i quants d'ells han estat incoats en domicilis que es configuren com a residència habitual dels seus titulars.*
    - c) *D'entre tots els esmentats procediments administratius, quants d'ells s'han incoat als propietaris dels respectius habitatges i quants d'ells s'han incoat als arrendataris dels respectius habitatges; i així mateix, quants d'ells s'han arxivat a nom del propietari com a conseqüència de les seves al·legacions i seguidament s'han incoat a nom de l'arrendatari que tenia llogat l'habitatge. En concret, es sol·licita també el nombre total de domicilis on s'hagi incoat un procediment sancionador i un procediment de protecció de la legalitat, que no és el mateix que el nombre total de procediments que s'han incoat.*
    - d) *D'entre tots els esmentats procediments sancionadors, quants d'ells s'han acollit, d'acord amb l'article 105 LTC, a la possibilitat d'obtenir un 50% de descompte en la sanció i han*



*abonat la meitat de l'import; diferenciant els que hagin abonat l'import reduït de 15.001 € conforme l'LTC, dels que hagin abonat l'import reduït de 30.000.50 €, conforme la Llei 5/2017.*

*Així mateix, respecte dels procediments assenyalats al punt anterior, s'entregui una relació únicament dels domicilis objecte de la sanció abonada, atenent a què l'Ajuntament ha cobrat els imports en concepte d'una activitat econòmica en un emplaçament que, per tant, no és objecte de protecció per la Llei orgànica 15/1999, de Protecció de dades personals.*

- e) D'entre tots els esmentats procediments sancionadors, quants d'ells s'han acollit, d'acord amb l'article 103 LTC, la possibilitat d'incloure l'habitatge a la Borsa de lloguer de Barcelona, comportant una atenuació en la quantificació del 80% de la sanció.*
- f) El nombre de procediments sancionadors i procediments de protecció de la legalitat incoats des de l'inici del Pla de xoc fins a la data de 20 d'abril de 2017; i així mateix quants d'ells contenen un informe d'inspecció elaborat i signat per funcionari amb matrícula 73559, així com també les seves dades identificatives, la seva condició de funcionari inspector i la seva relació laboral amb l'Ajuntament de Barcelona.*

*2.2. Llistat amb els domicilis que hagin estat denunciats des de l'inici del Pla de xoc per combatre els habitatges d'ús turístic il·legals, mitjançant tots els canals habilitats per l'Ajuntament de Barcelona a tal efecte, des de l'inici de la campanya i fins a data d'avui, juntament amb una relació que contingui únicament la dada del domicili objecte de les esmentades denúncies.*

*2.3. El pressupost econòmic total destinat al Pla de xoc per combatre els habitatges d'ús turístic il·legals; des de la seva posada en marxa fins a l'actualitat; que contingui, a títol enunciatiu i no limitatiu, totes les partides pressupostàries i les dades sobre la seva execució –de forma que es puguin conèixer el seu concepte i grau d'execució amb caràcter trimestral- i de la seva liquidació, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.*

*2.4. Donat que a les plataformes d'internet on es realitzen les captures de pantalla per justificar la incoació dels procediments administratius no figuren en cap cas les direccions exactes dels habitatges, es faciliti protocol detallat on s'especifiqui totes les actuacions que realitza Inspecció per a la localització concreta dels suposats habitatges d'ús turístic; que contingui, entre altres actuacions, tots els tractaments d'informació i de bases de dades que s'hagin realitzat per a les citades localitzacions.*



2.5. *En cas que una tercera empresa presti serveis a l'Ajuntament de Barcelona amb aquestes finalitats de localització, inspecció, control i assessorament, es faciliti el/els contracte/s existents entre l'administració i l'empresa/es, amb indicació expressa de si aquestes tenen condició d'entitat col·laboradora amb l'administració, en els termes de l'article 91 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.*

*En cas de concórrer la circumstància del punt anterior, s'estengui certificació de la resolució administrativa dictada per l'òrgan competent per la qual es declara l'aptitud i la capacitat de les entitats col·laboradores i del seu personal tècnic per exercir les funcions d'inspecció i control.*

Demana que aquesta informació li sigui facilitada a una adreça de correu electrònic o bé que se li indiqui on pot passar a recollir-la personalment.

3. El 18 de gener de 2018 la Gerència d'Ecologia Urbana de l'Ajuntament de Barcelona estima parcialment la sol·licitud d'informació anterior, tot donant les respostes següents a cada un dels seus cinc apartats:

3.1. En un annex adjuntaria dades sobre el nombre de procediments incoats. Ofereix el nombre total de sancionadors incoats entre l'1 de gener de 2016 i el 20 de desembre de 2017 a persones físiques i a persones jurídiques i assenyala que, en primera instància, els procediments s'incoen al propietari de l'immoble.

Encara no hi ha hagut cap procediment finalitzat que hagi obtingut el descompte del 80% previst a l'article 103 LTC.

Pel que fa a la resta de dades demanades per aquest primer apartat, es considera que estan afectades pel límit previst per l'article 21.1.b LTAIPBG, ja que fan referència a procediments de protecció de la legalitat i sancionadors.

Pel que fa als domicilis objecte dels expedients, no es poden donar en aplicació de l'article 23 LTAIPBG, ja que s'afectarien dades personals especialment protegides, perquè amb l'adreça es podria obtenir la dada relativa a la identitat dels presumptes infractors.

Les dades demanades fan referència a expedients en tràmit i no s'ha acreditat la condició de part interessada.

Així mateix, aquesta informació no forma part de cap document, que hauria de ser redactat expressament per atendre aquesta sol·licitud, tasca que és assimilable a les consultes i informes, i constitueix una causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació (article 29.2 LTAIPBG).



- 3.2. Facilita el nombre total de queixes formulades en relació amb els allotjaments turístics entre juny del 2016 i 30 de desembre del 2017. Els domicilis afectats no es poden facilitar en aplicació dels límits previstos pels articles 23 i 31 LTAIPBG.
- 3.3. El Pla de xoc és un conjunt d'actuacions de diversos departaments municipals i no li correspon una partida pressupostària concreta. El Pla de xoc comporta que les inspeccions relacionades amb l'ús turístic dels habitatges siguin prioritàries.
- 3.4. No es pot detallar el protocol de detecció d'infraccions administratives perquè això podria perjudicar la investigació o la sanció d'infraccions, cosa que constitueix un límit al dret d'accés a la informació pública (article 21.1.b LTAIPBG).
- 3.5. L'Ajuntament de Barcelona no ha contractat cap empresa ni entitat col·laboradora amb l'administració per desenvolupar les tasques relacionades amb la inspecció dels habitatges turístics. Nogensmenys, personal de l'empresa municipal BSM col·labora amb els serveis d'inspecció a aquests efectes.
4. La Reclamació presentada el 19 de febrer de 2018 es basa en les consideracions i argumentacions següents:

Assenyala que l'Ajuntament motiva la denegació de la informació demanada als apartats 2.1, 2.1.a, 2.1.b i 2.1.c de la sol·licitud d'informació en el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG. No procediria aplicar aquest límit, ja que no es demanen dades de cap procediment concret, sinó únicament dades estadístiques.

Indica que l'Ajuntament motiva la denegació de la informació demanada a l'apartat 2.1.e de la sol·licitud d'informació en la protecció de dades personals especialment protegides. La persona reclamant argumenta que la informació demanada es refereix a una activitat econòmica i que la legislació de protecció de dades personals exclou la seva aplicació a les persones jurídiques; també assenyala que l'article 95 LTC preveu la inscripció de les sancions en matèria de turisme al Registre de Turisme de Catalunya i que les molt greus poden ser publicades per l'administració sancionadora; així mateix, indica que al Registre de Turisme de Catalunya regulat per l'article 76 LTC s'hi publiquen tots els establiments turístics, inclosos els habitatges d'ús turístic.

En relació amb la causa d'inadmissibilitat al·legada per l'Ajuntament (article 29.2 LTAIPBG), cita la jurisprudència establerta per la Sentència del Tribunal Suprem 1547/2017, segons la qual les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública han de ser interpretades restrictivament, en benefici del dret d'accés.

Sobre les anteriors consideracions, sol·licita a la GAIP una resolució que li permeti obtenir tota la informació sol·licitada a l'Ajuntament de Barcelona.



5. El 22 de febrer de 2018 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Barcelona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 16 de març de 2018 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament de Barcelona, que reitera substancialment, si bé amb alguna justificació més acurada, la resposta municipal resumida a l'antecedent 3. Així, respecte a cada un dels apartats de la sol·licitud, l'informe municipal afegeix les següents consideracions respecte del que apunta l'antecedent 3:
  - 6.1. En relació amb el primer apartat de la sol·licitud, l'informe municipal considera que la resolució de la sol·licitud ja va donar la informació relativa al nombre d'expedients incoats com a conseqüència d'inspeccions telemàtiques, al nombre d'expedients incoats a persones físiques i a persones jurídiques i els que han obtingut un descompte del 80 % previst per l'article 103 de la llei de turisme de Catalunya. La resta de qüestions demanades en aquest primer apartat de la sol·licitud són denegades sobre la base del previst pels articles 21, 23 i 29 LTAIPBG, ja que:
    - Les dades dels domicilis incoats permetrien identificar les persones que en són titulars, que en principi són les considerades infractores, de manera que així es divulgarien dades personals especialment protegides, com ho són les relacionades amb la comissió d'infraccions.
    - Els expedients afectats sumen més de sis mil i les dades demanades sobre quants d'ells corresponen a residència habitual dels seus titulars, quants s'han arxivat a nom del propietari i s'han incoats a l'arrendatari o quants d'ells contenen un informe signat per un determinat funcionari, requeririen una tasca complexa d'elaboració, ja que per obtenir-les caldria consultar-los un a un.
  - 6.2. En relació amb el segon apartat de la sol·licitud, a les objeccions fetes per la resolució indicades a l'antecedent 3.2, hi afegeix que aquesta part de la sol·licitud estaria afectada per la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG (causa complexa d'elaboració), ja que són més de 6000 els habitatges afectats i la determinació dels que són domicili requereix una valoració qualificada.
  - 6.3. En relació amb el tercer apartat de la sol·licitud, a les consideracions fetes per la resolució municipal indicades a l'antecedent 3.3, hi afegeix que les despeses ocasionades per les actuacions fetes en el marc del Pla de Xoc no són destriables de la resta d'actuacions inspectores municipals, que al mateix temps porten a terme altres campanyes.



- 6.4. En relació amb el quart apartat de la sol·licitud, justifica de forma més detallada la concurrència del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació d'infraccions), explicant que bona part dels 6000 expedients oberts es troben en fases inicials de tramitació i la divulgació d'aquesta informació podria ser utilitzada per les persones presumptament infractores per defugir de la seva responsabilitat en relació amb infraccions tipificades de molt greus per la Llei de Turisme de Catalunya.
- 6.5. En relació amb el cinquè apartat de la sol·licitud, reitera el que ja va respondre a la resolució indicada a l'antecedent 3.
7. A la vista de les consideracions fetes per l'informe municipal a l'apartat 6.2 de l'antecedent anterior, el 21 de març de 2018 la GAIP demana a la persona reclamant que especifiqui si el demanat a l'apartat segon de la seva sol·licitud requereix la determinació de si els habitatges denunciats són domicili d'algú o bé si el terme "domicilis" utilitzat a la sol·licitud s'ha d'entendre com a equivalent a "habitatges". El mateix dia la persona reclamant respon que el terme domicili emprat en aquest apartat és sinònim a habitatge i que no demana una llista de domicilis on hi hagi domiciliada una persona determinada.
8. A la vista de l'informe municipal, que justifica la denegació de part de la informació sol·licitada en la protecció de dades personals, el 21 de març de 2018 la GAIP trasllada l'expedient a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades Personals, als efectes de què emeti l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG. La GAIP comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre la Reclamació prevista en aquest precepte.
9. A la vista dels dubtes que planteja la valoració dels límits i de la causa d'inadmissibilitat al·legada per l'informe municipal, el 21 de març de 2018 el ponent de la resolució demana a l'Ajuntament consultar *in situ* alguns aspectes de la informació sol·licitada. Aquesta consulta té lloc el 4 d'abril de 2018 i, entre altres aspectes, permet constatar que:
- Els expedients afectats per la sol·licitud sumen més de sis mil i que les dades que contenen no estan enregistrades en algun format propi de base de dades, de manera que en general no són explotables informàticament. Això comportaria que la resposta a preguntes que requereixin determinar quants expedients compleixen o deixen de complir una determinada condició exigiria una consulta individual expedient per expedient. Entre altres, seria el cas del nombre d'expedients de protecció de la legalitat, que no estan identificats amb caràcter general per aquesta condició.
  - Si l'eventual difusió d'informació singularitzada pot requerir el trasllat previ de la Reclamació a les persones afectades, en aplicació del previst per l'article 34 RGAIP, difícilment es podrien fer les comunicacions electrònicament, ja que en molts casos no es disposa de les



adreces d'aquesta naturalesa, i caldria recórrer al correu postal, amb els costos i dificultats de gestió propis d'aquest servei quan és aplicat a un nombre molt elevat de destinataris.

- En relació amb la informació indicada a l'apartat 2.1.d de la sol·licitud (import reduït i abonament de les sancions), les fonts municipals consultades assenyalen que aquesta informació no es pot conèixer degut a la manca de connexió informàtica entre els procediments sancionadors tramitats pels serveis d'inspecció d'habitatges i els de recaptació de l'Institut municipal d'Hisenda, cosa que provoca que els serveis de recaptació no podrien associar la quantia de les sancions recaptades o la possibilitat d'aplicar-hi descomptes a les circumstàncies sectorials que les determinen.
10. Atès que a resultes de la visita anterior es valora la necessitat de donar audiència a l'empleat o empleada municipal la identitat de la qual és demanada per l'apartat 1.f de la sol·licitud d'informació, el 4 d'abril de 2018 se li fa el trasllat de la Reclamació previst a l'article 34 RGAIP, als efectes de les al·legacions que pugui formular en defensa dels seus interessos. La GAIP informa les parts de l'ampliació del termini per resoldre prevista en aquest mateix precepte.
11. El 18 d'abril de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou que si bé la normativa de dades personals no impedeix lliurar la informació sobre nombre de procediments incoats a què es refereixen els apartats a, b i c de l'antecedent 2.1, ni l'adreça dels allotjaments turístics sancionats quan els subjectes sancionats siguin persones jurídiques, quan el titular de l'allotjament sigui una persona física empresari individual l'atorgament de l'accés a la informació relativa a l'adreça dels allotjaments turístics sancionats per incompliments de la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya, no resultaria respectuós amb el dret a la protecció de dades de caràcter personal. Les principals consideracions que fonamenten aquestes conclusions són les següents:
- Segons l'article 23 LTAIPBG la informació relativa a la comissió d'infraccions administratives és una dada personal especialment protegida, que no pot ser divulgada.
  - La normativa de protecció de dades de caràcter personal no és aplicable a les persones jurídiques, i també pot no ser-ho, en determinades circumstàncies, a empresaris individuals. L'informe argumenta que si bé l'activitat d'allotjament d'ús turístic es pot qualificar d'activitat comercial, *"es tractaria en molts casos de persones físiques que estarien portant a terme activitats comercials relatives a l'explotació d'allotjaments turístics, i en els que les dades professionals coincidirien amb les particulars per la coincidència de l'habitatge d'ús turístic amb el domicili habitual de l'empresari individual. En aquests casos, la comunicació de la dada del domicili de l'activitat empresarial permetria, sense esforços desproporcionats, identificar a la persona sancionada amb la corresponent invasió en la seva esfera personal, respecte d'unes dades que en el context que es volen obtenir tindrien a l'empara de l'LOPD la consideració d'especialment protegides.* En conseqüència, l'APDCAT acaba entenent



*que, tenint en compte la naturalesa de la informació analitzada i les repercussions que la seva divulgació pot tenir per a la persona física titular de l'establiment, aquesta ha de ser tractada com informació de caràcter personal sotmesa a l'àmbit d'aplicació de l'LOPD i en conseqüència a aquestes dades els seria d'aplicació el límit de l'article 23 LTAIPBG".*

- Vist que l'article 23 LTAIPBG preveu que, si bé les dades relatives a la comissió d'infraccions són especialment protegides, aquestes dades es poden divulgar si les lleis aplicables estableixen l'amonestació pública dels infractors, l'informe valora fins a quin punt si la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya, disposi la inscripció de les infraccions greus i molt greus en aquesta matèria al Registre de Turisme de Catalunya, aquest fet les dona una publicitat que pugui ser equivalent a l'amonestació pública prevista a l'article 23 LTAIPBG, als efectes de donar cobertura jurídica a la difusió d'aquestes infraccions. L'informe conclou que no existeix aquesta equivalència, ja que la inscripció de les infraccions al Registre citat és als efectes de la informació interna de l'Administració sobre elles, i no als de donar publicitat a les sancions imposades.
12. El 23 d'abril de 2018 l'Ajuntament de Barcelona trasllada a la GAIP les al·legacions formulades per la funcionària amb matrícula número 73559, la identitat i condicions laborals i professionals de la qual són demanades per l'apartat 2.1.f de la sol·licitud. Les al·legacions reflecteixen el seu nom, categoria laboral i professional i la naturalesa de les seves funcions i no manifesta cap oposició a la difusió d'aquesta informació.
13. En el mateix escrit que comunica a la GAIP les al·legacions citades, l'Ajuntament de Barcelona matisa l'informe que ha aportat a aquest procediment (antecedent 6), als efectes d'assenyalar que no disposa d'un protocol en relació amb els habitatges d'ús turístic, motiu pel qual no hauria pogut donar aquesta informació (demanada a l'apartat 2.4 de la sol·licitud referida a l'antecedent 2).

## **Fonaments jurídics**

### *1. Determinació de la informació reclamada*

La complexitat de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació, afegida al fet que part de la informació sol·licitada ha estat lliurada (o s'ha informat que no existeix, que als efectes de valorar el compliment de les obligacions derivades del dret d'accés vindria a ser el mateix) i a la diversitat de consideracions formulades per justificar la denegació de la resta, aconsellen una determinació detallada de la informació sol·licitada que ha estat denegada i, en la mida del possible, dels motius de la denegació. Aquest és l'exercici que es fa tot seguit, sobre la base de la sol·licitud reproduïda per l'antecedent 2:



*“1r. Relació del número de procediments sancionadors i del número de procediments de protecció de la legalitat que s’hagin incoat per l’Ajuntament de Barcelona amb motiu d’una presumpta vulneració de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de Turisme de Catalunya (LTC); des de la posada en marxa del Pla de xoc contra els habitatges d’ús turístic il·legals fins a l’actualitat”.* En relació amb aquesta part de la sol·licitud, el 18 de gener de 2018 (antecedent 3) l’Ajuntament va lliurar el nombre total de procediments sancionadors incoats els anys 2016 i 2017 a persones físiques i a persones jurídiques. La persona reclamant al·lega que no se l’informa sobre el nombre de procediments de protecció de la legalitat, només dels sancionadors. A la consulta referida a l’antecedent 9 l’Ajuntament va explicar a la GAIP que no té una relació general d’expedients de protecció de la legalitat i que l’única manera de saber-ne el nombre total seria consultant un per un els expedients d’inspecció, cosa que constituïria una tasca complexa i molt feixuga, atès el seu elevat nombre.

D’aquest primer paràgraf de l’apartat 1r de la sol·licitud d’informació es pot entendre que:

- S’ha donat resposta a la sol·licitud del nombre total de procediments sancionadors, motiu pel qual no procediria estimar la Reclamació en relació amb aquest objecte.
- No s’ha facilitat el nombre de procediments de protecció de la legalitat urbanística, que per tant formarien part de l’objecte de la Reclamació.

*“On així mateix s’especifiqui:*

- a) *D’entre tots els esmentats procediments administratius incoats, quants d’ells contenen com a prova un informe d’inspecció d’unes captures de pantalla de la plataforma Airbnb; i quants d’ells s’han incoat únicament amb una única prova de càrrec consistent en un informe d’inspecció d’unes captures de pantalla de la plataforma Airbnb”.* La persona reclamant al·lega que no li ha estat facilitada aquesta informació. La documentació aportada per l’Ajuntament a aquest procediment no justifica les raons concretes que el portarien a no donar aquesta informació, si bé invoca, en general per a tots els epígrafs d’aquest primer apartat de la sol·licitud, el límit de l’article 21.1.b LTAIPBG (investigació d’infraccions) i la causa d’inadmissibilitat de les sol·licituds d’informació pública de l’article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d’elaboració, ja que per poder facilitar aquesta informació caldria consultar un per un tots els expedients). En tot cas, aquesta part de la sol·licitud formaria part de la Reclamació.
- b) *“D’entre tots els esmentats procediments administratius incoats, quants d’ells han estat incoats a persones físiques, quants d’ells han estat incoats a persones jurídiques i quants d’ells han estat incoats en domicilis que es configuren com a residència habitual dels seus titulars”.* En la resposta indicada per l’antecedent 3 l’Ajuntament facilita a la persona reclamant el nombre total d’expedients sancionadors que corresponen a persones físiques i el dels que corresponen a persones jurídiques. Al formular la Reclamació, la persona reclamant al·lega que l’Ajuntament no



li ha facilitat informació sobre quants procediments han estat incoats a domicilis configurats com a residència habitual dels seus propietaris. La resposta municipal indicada a l'antecedent 3 justifica genèricament la denegació de part de la informació sol·licitada pels diversos epígrafs del primer apartat de la sol·licitud en el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG (investigació d'infraccions) i en la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració) i l'informe municipal citat a l'antecedent 6 concreta una mica més les raons de la concurrència d'aquesta causa d'inadmissibilitat, que serien les d'haver de consultar un per un els milers d'expedients oberts per poder extreure aquesta informació.

En relació amb aquest apartat 1.b de la sol·licitud d'informació, s'ha d'entendre que:

- L'Ajuntament ha donat la informació relativa al nombre d'expedients oberts a persones jurídiques i del nombre d'expedients oberts a persones físiques, motiu pel qual no procediria estimar la Reclamació en relació amb aquest objecte.
  - Manca donar la informació relativa als expedients incoats a domicilis configurats com a residència habitual dels seus titulars, que per tant formaria part de l'objecte de la Reclamació.
- c) *“D’entre tots els esmentats procediments administratius, quants d’ells s’han incoat als propietaris dels respectius habitatges i quants d’ells s’han incoat als arrendataris dels respectius habitatges; i així mateix, quants d’ells s’han arxivat a nom del propietari com a conseqüència de les seves al·legacions i seguidament s’han incoat a nom de l’arrendatari que tenia llogat l’habitatge. En concret, es sol·licita també el nombre total de domicilis on s’hagi incoat un procediment sancionador i un procediment de protecció de la legalitat, que no és el mateix que el nombre total de procediments que s’han incoat”.* Tal com indiquen les al·legacions formulades per la persona reclamant al presentar la Reclamació, aquesta informació no hauria estat facilitada per l'Ajuntament, que ho justifica en les mateixes raons indicades al paràgraf anterior; per tant, aquesta part de la sol·licitud formaria part de l'objecte de la Reclamació.
- d) *“D’entre tots els esmentats procediments sancionadors, quants d’ells s’han acollit, d’acord amb l’article 105 LTC, a la possibilitat d’obtenir un 50% de descompte en la sanció i han abonat la meitat de l’import; diferenciant els que hagin abonat l’import reduït de 15.001 € conforme l’LTC, dels que hagin abonat l’import reduït de 30.000,50 €, conforme la Llei 5/2017”.* L'Ajuntament no facilita aquesta informació, cosa que justifica (antecedent 9) en el fet que no hi ha la coordinació necessària per poder obtenir-la entre les bases de dades del Servei d'Habitatge (que és el que qualifica les infraccions i posa les sancions) i del Servei d'Hisenda (que és el que coneix les dades relatives a la recaptació de les sancions imposades). Això vol dir que aquesta informació no existiria, de manera que aquesta part de la sol·licitud ja ha estat contestada, motiu pel qual no procedeix estimar aquest objecte de la Reclamació.



*“Així mateix, respecte dels procediments assenyalats al punt anterior, s’entregui una relació únicament dels domicilis objecte de la sanció abonada, atenent a què l’Ajuntament ha cobrat els imports en concepte d’una activitat econòmica en un emplaçament que, per tant, no és objecte de protecció per la Llei orgànica 15/1999, de Protecció de dades personals”. L’Ajuntament denega aquesta informació sobre la base de l’article 23 LTAIPBG, que qualifica com a dades personals especialment protegides les relatives a la comissió d’infraccions, ja que considera que si facilita els domicilis concrets es podria connectar fàcilment aquesta dada amb el nom de la persona responsable de la infracció. Per la seva banda, la persona reclamant al·lega que el que hauria estat sancionat seria l’exercici d’una activitat econòmica, i les dades identificatives dels qui exerceixen activitats econòmiques no estarien protegides per l’LOPD; fonamenta les seves al·legacions en diversos preceptes de la normativa de protecció de dades personals i de la legislació de turisme, especialment els que regulen el Registre de turisme, al que s’inscriuen les sancions imposades a tota mena d’establiments turístics. En tot cas, aquest objecte forma part de la Reclamació.*

- e) *“D’entre tots els esmentats procediments sancionadors, quants d’ells s’han acollit, d’acord amb l’article 103 LTC, la possibilitat d’incloure l’habitatge a la Borsa de lloguer de Barcelona, comportant una atenuació en la quantificació del 80% de la sanció”. L’Ajuntament facilita aquesta informació, quan indica que no hi ha hagut cap sol·licitud que hagi finalitzat la tramitació per tal d’obtenir aquest descompte. Per tant, cal entendre que la resposta municipal facilita la informació demanada per aquest apartat 1.e de la sol·licitud d’informació i s’ha de considerar que no procedeix estimar, per manca d’objecte, aquesta part de la Reclamació.*
- f) *“Quants dels procediments sancionadors i dels de protecció de la legalitat contenen un informe d’inspecció elaborat i signat per funcionari amb matrícula 73559, així com també les seves dades identificatives, la seva condició de funcionari inspector i la seva relació laboral amb l’Ajuntament de Barcelona”. Aquesta informació no és facilitada, i la persona reclamant no sembla formular al·legacions concretes per obtenir-la. A la consulta indicada a l’antecedent 9 l’Ajuntament va indicar a la GAIP que per determinar el nombre d’expedients en els que hauria intervingut el funcionari o funcionària indicat caldria consultar-los un a un, el que constituiria una tasca complexa d’elaboració de la informació, per les mateixes raons indicades als apartats anteriors. En tot cas, aquesta qüestió forma part de l’objecte de la Reclamació.*

*“2n. Llistat amb els domicilis que hagin estat denunciats des de l’inici del Pla de xoc per combatre els habitatges d’ús turístic il·legals, mitjançant tots els canals habilitats per l’Ajuntament de Barcelona a tal efecte, des de l’inici de la campanya i fins a data d’avui, juntament amb una relació que contingui únicament la dada del domicili objecte de les esmentades denúncies”. La resposta municipal dóna el nombre total de denúncies (en realitat, parla de queixes) des del juny del 2016 fins a finals del 2017,*



però denega la relació dels domicilis invocant els articles 23 (dades personals especialment protegides) i 31 LTAIPBG (necessitat de donar audiència a les persones afectades abans de donar la informació sol·licitada); l'informe municipal indicat a l'antecedent 6 afegeix com a motiu de denegació d'aquesta informació la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació de l'article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració), ja que interpreta que allò que sol·licita requereix determinar els habitatges sol·licitats que són domicili de les persones denunciades, qüestió aquesta darrera que, preguntada per la GAIP, la persona reclamant descarta, ja que manifesta que l'ús del terme "domicili" en aquest apartat de la sol·licitud és equivalent a habitatge. Per una altra banda, la persona reclamant refusa la concurrència del límit de l'article 23 LTAIPBG (dades personals especialment protegides) en base als mateixos arguments indicats a l'apartat d anterior: al tractar-se d'una activitat econòmica, les dades personals relacionades amb ella no estarien protegides per l'LOPD. En tot cas, aquesta qüestió forma part de l'objecte de la Reclamació.

*“3r. El pressupost econòmic total destinat al Pla de xoc per combatre els habitatges d'ús turístic il·legals; des de la seva posada en marxa fins a l'actualitat; que contingui, a títol enunciatiu i no limitatiu, totes les partides pressupostàries i les dades sobre la seva execució –de forma que es puguin conèixer el seu concepte i grau d'execució amb caràcter trimestral- i de la seva liquidació, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera”.* La resposta municipal indicada a l'antecedent 3 explica a la persona reclamant que aquest Pla de xoc no és un programa dotat d'un pressupost propi, sinó un conjunt d'actuacions de diversos departaments de l'Ajuntament, que coincidirien en l'objectiu de fer complir la legalitat en les diferents modalitats d'allotjaments turístics; en conseqüència, la informació pressupostària demanada no existiria i, per tant, no es podria donar aquesta informació. Amb aquesta resposta s'ha de considerar contestada aquesta part de la sol·licitud d'informació i, en conseqüència, no procediria estimar la Reclamació en relació amb aquest objecte.

*“4t. Donat que a les plataformes d'internet on es realitzen les captures de pantalla per justificar la incoació dels procediments administratius no figuren en cap cas les direccions exactes dels habitatges, es faciliti protocol detallat on s'especifiqui totes les actuacions que realitza Inspecció per a la localització concreta dels suposats habitatges d'ús turístic; que contingui, entre altres actuacions, tots els tractaments d'informació i de bases de dades que s'hagin realitzat per a les ciutats localitzacions”.* En la resposta municipal a la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació (antecedent 3) es denega aquesta informació invocant l'article 21.1.b LTAIPBG (que considera com a possible límit legal del dret d'accés a la informació pública el fet que la divulgació de la informació sol·licitada pugui comportar un perjudici per a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries); més endavant (antecedent 13) l'Ajuntament afegeix a aquestes consideracions la de què aquest protocol sol·licitat no existiria, de manera que caldria confeccionar-lo expressament per poder atendre aquesta part de la sol·licitud d'informació. En conseqüència, s'ha



d'entendre que en relació amb aquesta qüestió l'Ajuntament també ha donat la informació que és en el seu poder i, per tant, no procedeix admetre la Reclamació per aquest motiu.

*“5è. En cas que una tercera empresa presti serveis a l'Ajuntament de Barcelona amb aquestes finalitats de localització, inspecció, control i assessorament, es faciliti el/els contracte/s existents entre l'administració i l'empresa/es, amb indicació expressa de si aquestes tenen condició d'entitat col·laboradora amb l'administració, en els termes de l'article 91 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya”.* La resposta municipal indicada a l'antecedent 3 assenyala que l'Ajuntament de Barcelona no hauria contractat cap empresa ni cap entitat col·laboradora amb l'Administració per desenvolupar les funcions que són objecte d'aquesta sol·licitud d'informació i explica que hauria encarregat a l'empresa municipal BSM la constitució d'un grup de suport a la Direcció de Serveis d'Inspecció per a les accions en relació amb els allotjaments il·legals i les activitats i usos indeguts a la via pública.

*“En cas de concórrer la circumstància del punt anterior, s'estengui certificació de la resolució administrativa dictada per l'òrgan competent per la qual es declara l'aptitud i la capacitat de les entitats col·laboradores i del seu personal tècnic per exercir les funcions d'inspecció i control”.* S'ha d'entendre que l'Ajuntament ha donat resposta a aquest apartat 5è de la sol·licitud d'informació, ja que ha indicat taxativament que no hi ha contractes amb empreses externes per desenvolupar les activitats relacionades amb la sol·licitud, dada que no ha estat qüestionada per la Reclamació.

En resum, s'ha de concloure que:

Els serveis municipals han donat la resposta sol·licitada als punts següents de la sol·licitud d'informació, de manera que per aquest motiu s'hauria de desestimar la Reclamació en relació amb ells, per manca d'objecte:

- Encapçalament de l'apartat 1r (resposta parcial): nombre expedients sancionadors, indicant els que corresponen a persones jurídiques i els que ho són a persones físiques.
- Apartat 1r.b (resposta parcial): nombre de procediments incoats a persones físiques i dels incoats a persones jurídiques.
- Apartat 1r.e: nombre de procediments acollits a l'article 103 de la Llei de turisme de Catalunya.
- Apartat 5è: contractació d'empreses externes.

Per una altra banda, l'Ajuntament ha indicat justificadament que en el cas dels punts següents de la sol·licitud la informació demanada no existeix:

- Apartat 1r.d, 1r paràgraf: nombre de procediments amb determinats resultats de recaptació de les sancions. Informació denegada perquè no existiria i caldria ser elaborada expressament per atendre la sol·licitud.



- Apartat 3r: pressupost del Pla de xoc. Aquesta informació no existiria i caldria ser elaborada expressament per atendre la sol·licitud.
- Apartat 4t: protocol d'actuació de la inspecció municipal. Aquesta informació no existiria i caldria ser elaborada expressament per atendre la sol·licitud. També s'invoca el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG (perjudici per a la investigació d'infraccions).

En aquests tres casos que s'acaba d'indicar es dona la circumstància que la informació demanada per la persona reclamant sembla ser que no existeix com a informació específica preexistent a la sol·licitud. El dret d'accés a la informació pública, en els termes en què és definit per l'article 2.b LTAIPBG, ha de tenir per objecte informació que hagi estat elaborada o que estigui a mans de l'Administració; en tot cas, informació preexistent a la sol·licitud. Tot i que la GAIP ha considerat a diverses de les seves resolucions que aquest dret també pot emparar sol·licituds que comportin l'elaboració de la informació demanada, s'ha de tractar d'informacions que en cap cas no poden comportar una tasca complexa o qualificada d'elaboració, ja que aquests supòsits estarien afectats per la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG o, fins i tot, per la de l'article 29.2 de la mateixa llei (elaboració d'informes o dictàmens). Les informacions sol·licitades indicades als tres paràgrafs anteriors, al no existir de forma preexistent a la sol·licitud, sens dubte requeririen una tasca molt complexa d'elaboració, equivalent a la confecció de sengles informes, dictàmens o plans o projectes, no emparada pel dret d'accés a la informació pública.

Per les raons que s'acaben d'exposar, la part de la Reclamació que té per objecte l'obtenció de la informació indicada als apartats 1r (encapçalament, parcialment), 1r.b (parcialment), 1r.d (primer paràgraf), 1r.e, 3r, 4t i 5è de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació s'ha de desestimar, perquè o bé la informació demanada ja s'ha lliurat a la persona reclamant, o bé no existeix, que als efectes del compliment de les obligacions derivades del dret d'accés vindria a ser el mateix.

Per la seva banda, la informació sol·licitada als apartats següents de la sol·licitud d'informació hauria estat denegada per les raons que s'apunten en cada cas:

- Encapçalament de l'apartat 1r (en part): nombre de procediments de protecció de la legalitat. Informació denegada invocant l'article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració).
- Apartat 1r.a: nombre de procediments que es basarien en determinades proves. Informació denegada invocant els articles 21.1.b (investigació d'infraccions) i 29.1.b (tasca complexa d'elaboració) LTAIPBG.
- Apartat 1r.b (en part): nombre de procediments incoats a domicilis configurats com a lloc de residència habitual dels seus titulars. Informació denegada invocant els articles 21.1.b (investigació d'infraccions) i 29.1.b (tasca complexa d'elaboració) LTAIPBG.



- Apartat 1r.c: nombre de procediments que hagin estat: incoats a propietaris, incoats a arrendataris, arxivats, incoats com a sancionadors i com de protecció de la legalitat. Informació denegada amb la justificació general del 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració).
- Apartat 1r.d, 2n paràgraf: relació dels domicilis sancionats. Aquesta informació es denega sobre la base de l'article 23 LTAIPBG (dades especialment protegides).
- Apartat 1r.f: procediments en què ha intervingut un funcionari determinat i la seva identitat. No s'argumenta específicament la denegació d'aquesta informació. Hi pot concórrer el 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració) i dades personals merament identificatives (article 24.1 LTAIPBG).
- Apartat 2n: llistat dels habitatges denunciats. Informació denegada invocant els articles 23 (dades personals especialment protegides), 31 (audiència als afectats) i 29.1.d (tasca complexa d'elaboració) LTAIPBG.

Els fonaments jurídics següents analitzen fins a quin punt són procedents les raons invocades per l'Ajuntament per denegar la informació sol·licitada respectiva.

## 2. *Tasca complexa d'elaboració*

L'Ajuntament argumenta la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.2 LTAIPBG (si per obtenir la informació demanada cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració) en els apartats següents de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació:

Enunciat introductori de l'apartat 1r de la sol·licitud: Nombre de procediments de protecció de la legalitat incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta vulneració de la Llei de turisme de Catalunya.

Apartat 1r.a: Nombre de procediments incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta vulneració de la Llei de turisme de Catalunya, els informes d'inspecció dels quals comptin amb proves determinades.

Apartat 1r.b: Nombre de procediments incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta vulneració de la Llei de turisme de Catalunya que ho hagin estat a domicilis que es configuren com a residència habitual dels seus titulars.

Apartat 1r.c: Nombre de procediments incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta vulneració de la Llei de turisme de Catalunya que ho hagin estat als propietaris, nombre dels que ho hagin estat als arrendataris, nombre dels que ho hagin estat primer als propietaris i després als arrendataris i nombre dels que sumin un procediment sancionador i un de protecció de la legalitat.



Apartat 2n: Llista dels domicilis denunciats des de l'inici del Pla de xoc per combatre els habitatges d'ús turístic il·legals, mitjançant tots els canals habilitats per l'Ajuntament a aquests efectes.

Tot i que no s'argumenta específicament per l'Ajuntament (si bé es pot considerar inclòs per la invocació genèrica que en fa), aquesta causa d'inadmissibilitat també sembla concórrer a l'apartat 1r.f: Nombre de procediments incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta vulneració de la Llei de turisme de Catalunya que contenen un informe d'inspecció elaborat per un determinat funcionari municipal.

Malgrat que són diversos els apartats de la sol·licitud d'informació pública en els que l'Ajuntament considera que hi concorre la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa per elaborar la informació sol·licitada), tots ells coincideixen a demanar informació que, segons argumenta en termes creïbles l'Ajuntament, no es pot obtenir amb l'explotació simple de bases de dades informàtiques, sinó que requereix la consulta detallada, un per un, de tots els expedients afectats, ja que només d'aquesta manera es pot determinar el nombre d'ells que ha estat objecte d'un procediment de protecció de la legalitat, els que compten amb determinats elements de prova, els que tenen per objecte habitatges que constitueixen la residència habitual del seu titular, els incoats primer al propietari i després a l'arrendatari i el nombre dels que compten amb l'informe d'un determinat funcionari municipal.

En el cas de la informació demanada per l'apartat 2n de la sol·licitud d'informació, la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.2.b LTAIPBG seria indirecta, com a conseqüència del fet que per poder donar la llista dels domicilis denunciats, si procedís donar-la (qüestió que és abordada pel fonament jurídic 5), caldria donar audiència prèvia a les persones afectades, per imperatiu de l'article 31 LTAIPBG, i aquesta audiència comportaria haver d'obtenir de cada un dels expedients l'adreça postal corresponent i reproduir i trametre per correu postal els milers de notificacions i recollir i, si s'escau, contestar les eventuals al·legacions.

L'Ajuntament justifica la concurrència d'aquesta causa d'inadmissibilitat en el fet que els expedients afectats dels que caldria extreure les circumstàncies sol·licitades per la persona reclamant són més de sis mil, que es troben en diferents fases de tramitació, cobreixen un lapse temporal força ampli i l'extracció de bona part de les informacions demanades requereix una tasca valorativa i d'apreciació jurídica. Tot plegat requeriria molt temps de treball per part de personal d'una certa qualificació.

Diverses resolucions de la GAIP han valorat la necessitat d'aplicar a casos determinats la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG i, en general, venen a coincidir que la suma d'un volum molt elevat de treball (i sens dubte la necessitat d'analitzar sis mil expedients té aquesta condició) i precisament de treball d'una certa complexitat tècnica o jurídica, no merament mecànic, sinó que requereixi valoracions i interpretacions, és indiciària de la necessitat d'una tasca complexa



d'elaboració de la informació sol·licitada, complexitat que ha de comportar la inadmissibilitat de la sol·licitud.

Davant l'al·legació d'aquesta causa d'inadmissibilitat la persona reclamant invoca la jurisprudència de la Sentència del Tribunal Suprem 1547/2017, de 16 d'octubre, segons la qual les causes d'inadmissibilitat i els límits al dret de la informació han de ser interpretats de forma restrictiva i l'Administració ha de justificar-ne de manera clara i suficient la concurrència. Assumint clarament, com no podria ser d'altra manera, aquesta doctrina, coherent del tot amb la regulació positiva i els principis que inspiren l'LTAIPBG, el cert és que en aquest cas l'Ajuntament ha justificat de manera raonablement clara i suficient l'exigència d'una tasca complexa i feixuga d'elaboració per poder proporcionar a la persona reclamant la informació citada als paràgrafs anteriors d'aquest fonament jurídic.

Ateses les consideracions anteriors, és procedent desestimar, per la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació de l'article 29.1.b LTAIPBG (necessitat d'una tasca complexa d'elaboració) la part de la Reclamació que té per objecte la informació indicada als apartats següents de la sol·licitud d'informació de la que deriva la Reclamació: part de l'enunciat inicial de l'apartat 1r (nombre d'expedients de protecció de la legalitat), 1r.a (nombre d'expedients que contenen proves determinades), part del 1r.b (nombre d'expedients incoats a domicilis que són residència habitual dels seus titulars), 1r.c (nombre d'expedients oberts a propietaris i d'oberts a arrendataris i d'incoació conjunta d'expedient sancionador i de protecció de la legalitat), 1r f (nombre de procediments que contenen un informe d'inspecció determinat) i 2n (l·listat dels domicilis denunciats).

### 3. *Investigació o sanció d'infraccions*

L'Ajuntament al·lega la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.b LTAIPBG (que la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries) en la informació demanada pels apartats següents de la sol·licitud d'informació:

Apartat 1r.a, que demana quants dels procediments administratius incoats per l'Ajuntament de Barcelona per presumpta infracció de la Llei de turisme de Catalunya contenen com a prova un informe d'inspecció d'unes captures de pantalla de la plataforma Airbnb i quants s'han incoats amb aquesta única prova d'inspecció.

Apartat 1r, en general i en relació a tot el que es sol·licita sobre procediments sancionadors i de protecció de la legalitat.

Tant la resposta municipal a la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació, com l'informe aportat per l'Ajuntament a aquest procediment no justifiquen suficientment la concurrència de



les circumstàncies que podrien motivar l'aplicació d'aquest límit a la informació presumptament afectada per ell. S'ha d'entendre que aquest límit permet denegar informació que pugui perjudicar les tasques municipals d'investigació o sanció de les infraccions; en conseqüència, la GAIP ve entenent que la seva aplicació pot ser justificable quan es demana en relació amb un procediment determinat i la difusió de la informació sol·licitada pugui servir perquè els presumptes infractors puguin defugir de la seva responsabilitat; en aquest cas no es demana informació de procediments determinats, sinó dades més aviat estadístiques, i no sembla que aquesta mena de dades pugui perjudicar els procediments concrets d'investigació o sanció; en tot cas, l'Ajuntament no argumenta el risc que aquesta informació pugui suposar per al normal desenvolupament de les tasques d'investigació i sanció.

En conseqüència, no s'aprecia la concurrència del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG al·legada per l'Ajuntament en relació amb la informació demanada per l'apartat 1r de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació.

#### 4. *Dades personals protegides*

Hi ha tres informacions demanades per la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació que inclouen, o poden incloure, dades personals eventualment protegides per l'LOPD:

- La relació dels habitatges objecte de les sancions imposades per l'Ajuntament de Barcelona, com a resultat de procediments incoats contra ells per vulneració de la Llei de turisme de Catalunya i abonades als serveis municipals d'hisenda (segon paràgraf de l'apartat 1r.d de la sol·licitud d'informació).
- El llistat dels habitatges que hagin estat denunciats des de l'inici del Pla de xoc per combatre els habitatges d'ús turístic il·legals (apartat 2n de la sol·licitud d'informació).
- Les dades identificatives del funcionari o de la funcionària dels serveis d'inspecció municipal número 73559, així com també la seva condició de funcionari o funcionària d'inspecció i la seva relació laboral amb l'Ajuntament de Barcelona (apartat 1r.f de la sol·licitud d'informació).

En els dos primers casos l'Ajuntament al·lega que la informació sol·licitada pot infringir l'article 23 LTAIPBG, relatiu a les dades personals especialment protegides, mentre que en el tercer pot ser afectat pel previst per l'article 24.1 de la mateixa Llei, relatiu a les dades merament identificatives relacionades amb l'organització i el funcionament de l'Administració. Tot seguit s'analitzen ambdós tipus d'afectació de la legislació de protecció de dades personals.

L'article 23 LTAIPBG disposa que les sol·licituds d'accés a la informació pública han de ser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, entre les que inclou les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin



l'amonestació pública a l'infractor. Cal valorar fins a quin punt les relacions d'habitatges sancionats i de denunciats són informacions que contenen dades personals relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives. L'informe municipal es limita a indicar que la divulgació de l'adreça de l'habitatge sancionat permet obtenir la del seu titular i, amb ella, la de la persona infractora, que és una informació especialment protegida per l'article 23 LTAIPBG.

La persona reclamant aporta diversos arguments per refutar l'aplicació del límit de l'article 23 LTAIPBG a les llistes de sancions i de denúncies citades més amunt. Assenyala, per una banda, que el sancionat o el denunciat és una activitat econòmica, que no seria inclosa a les dades personals protegides per l'LOPD; aquesta afirmació la fonamenta en l'article 2 del Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de l'LOPD (RPD), segons el qual aquesta legislació no protegeix les dades de les persones jurídiques, ni les relatives a empresaris individuals, quan fan referència a ells en la seva qualitat de comerciants o industrials, circumstància que es donaria en la informació sol·licitada a què ens venim referint. Per una altra, també argumenta que la legislació de turisme de Catalunya preveu la inscripció de les sancions imposades per la comissió d'infraccions greus o molt greus en el Registre de Turisme de Catalunya, cosa que comportaria una publicitat d'elles equivalent a l'amonestació pública de l'infractor per disposició legal a què es refereix l'article 23 LTAIPBG com a circumstància que enerva la protecció brindada per aquest precepte a les dades personals especialment protegides relatives a la comissió d'infraccions.

L'informe de l'APDCAT resumit a l'antecedent 11 valora la mateixa línia d'arguments exposats per la persona reclamant, però arriba a conclusions oposades. Si bé coincideix en aportar la referència a l'article 2 de l'RPD, que exclou l'aplicació d'aquesta normativa a les persones jurídiques i als empresaris individuals (autònoms) que desenvolupen activitats industrials o comercials, i en considerar que l'activitat de lloguer d'habitatges turístics és una activitat comercial, considera també que *"la comunicació de la dada del domicili de l'activitat empresarial permetria, sense esforços desproporcionats, identificar a la persona sancionada, amb la corresponent invasió de la seva esfera personal, respecte d'unes dades que en el context que es volen obtenir tindrien a l'empara de l'LOPD la consideració d'especialment protegides"*. Així mateix, l'informe de l'APDCAT analitza el Registre de Turisme de Catalunya i conclou que la inscripció en ell de les sancions imposades per infraccions greus i molt greus en cap cas no és equivalent a donar-les publicitat, ja que no es tracta d'un registre obert al públic, sinó merament al servei de les administracions que exerceixen competències en aquest àmbit. Sobre la base d'aquestes consideracions, l'informe de l'APDCAT conclou que la legislació de protecció de dades personals impedeix divulgar la informació relativa a l'adreça dels allotjaments turístics sancionats quan són titulars de persones físiques.



La consistència dels arguments de l'informe de l'APDCAT obliga a què aquesta Resolució assumeixi les seves conclusions i, en conseqüència, declari que no és procedent el lliurament de la informació relativa als domicilis sancionats per infraccions a la normativa reguladora dels allotjaments turístics, ja que aquesta informació pot contenir dades especialment protegides per l'LOPD i l'article 23 LTAIPBG.

Aquesta conclusió és encara més reforçada si hom té en compte que una eventual disposició a facilitar l'accés a aquestes dades (o simplement les relatives a les persones jurídiques, que segons les conclusions de l'informe de l'APDCAT es poden facilitar sense infracció de l'LOPD) requeriria, en qualsevol cas, l'audiència prèvia a les persones afectades (tant les físiques, com les jurídiques), en aplicació de l'article 31 LTAIPBG, audiència que per la naturalesa de les dades sancionadores demanades s'ha de considerar especialment rellevant, i en el cas que ens ocupa aquesta audiència té una difícil viabilitat pràctica, ja que requeriria notificacions per correu postal (l'Ajuntament ha assenyalat que no disposa d'altre mitjà de comunicació a les persones afectades), en un nombre de varis milers de notificacions, cosa que, com ja s'ha argumentat a l'anterior fonament jurídic tercer, comportaria una tasca complexa que podria motivar la inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació.

Les mateixes consideracions fetes als paràgrafs anteriors es poden fer també, matisant-les, a la sol·licitud d'informació relativa a l'adreça dels allotjaments turístics denunciats (apartat 2n de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació). Certament, la dada d'haver estat denunciat per presumpta infracció no té la mateixa significació que la d'haver estat sancionat i, per tant, no està tan clara en aquests supòsits l'aplicació de la protecció de l'article 23 LTAIPBG, ja que si hom té en compte que no totes les adreces denunciades acaben sent sancionades, de la relació dels habitatges denunciats no se'n pot deduir amb certesa quins d'ells acabaran essent sancionats, de manera que l'accés a aquesta relació no comportaria difondre la informació de què unes determinades adreces haurien comès una infracció. Si, a més, tenim en compte els altres factors d'afebliment de l'impacte d'aquesta mena d'informació en les dades personals especialment protegides de l'article 23 LTAIPBG ja comentats més amunt en relació amb les sancions imposades i recaptades (són adreces d'activitats econòmiques sancionades, no directament de persones sancionades), caldria concloure que l'article 23 LTAIPBG no justifica denegar la informació sobre els allotjaments turístics denunciats, perquè aquesta condició no constitueix una dada personal especialment protegida.

Ara bé, la conclusió anterior no treu que la llista dels allotjaments turístics denunciats, en la mida que constitueix una informació que es pot connectar fàcilment amb la identitat dels seus titulars, sigui una dada personal no especialment protegida, a la que es podria donar accés en aplicació del règim previst per l'article 24.2 LTAIPBG, és a dir, després de ponderar raonadament l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. En aquest cas, l'interès públic inherent a la difusió de tota informació pública és reforça amb la consideració de l'evident preocupació ciutadana existent



entorn dels allotjaments turístics a Barcelona i amb el fet que la persona reclamant actua en representació d'una entitat que té per finalitat precisament la defensa dels titulars d'allotjaments turístics afectats pel conflicte existent entre l'Ajuntament de Barcelona i la plataforma Airbnb. Nogensmenys, la difusió d'aquesta informació pot causar perjudicis de diversa índole en les persones afectades, ja que la divulgació de la dada d'haver estat denunciat o denunciada pot incidir negativament en la seva activitat econòmica d'allotjament turístic i en la seva reputació personal, a més de l'afectació especial que podria tenir en casos singulars, com ara en aquells que poden resultar afectats el propietari i el llogater dels allotjaments. Aquest equilibri dels interessos en joc fa que sigui difícil resoldre la ponderació si no s'aporta més informació sobre la finalitat de l'accés sol·licitat; tanmateix, les consideracions fetes tot seguit fan que sigui innecessari l'esforç que caldria esmerçar-hi.

Efectivament, si hom té en compte l'impacte que tindria l'accés sol·licitat en les persones afectades (les titulars de l'activitat i altres que hi poden estar directament relacionades, com ara propietat i llogaters, si n'hi ha), és evident que un requisit previ per poder difondre aquesta informació seria el trasllat de la Reclamació a aquestes persones afectades, per tal que puguin formular les al·legacions que considerin pertinents en defensa dels seus drets i interessos, tal com exigeix l'article 31 LTAIPBG. Com ja s'ha dit en relació amb els allotjaments sancionats, aquesta audiència s'hauria de fer mitjançant notificacions postals (ja que l'Ajuntament no disposa de les adreces electròniques de les persones afectades), després d'extreure de cada un dels expedients afectats la corresponent adreça (i en molts casos després d'haver identificat el nom de la persona responsable, dada que segurament no figurarà habitualment a les denúncies), en el que sens dubte constituïria una tasca complexa i molt costosa si hom té en compte que caldria fer més de sis mil notificacions.

En atenció a les consideracions anteriors, s'ha de concloure que si bé la normativa de protecció de dades personals podria no impedir l'accés a la llista dels habitatges denunciats des de l'inici del Pla de xoc, la necessitat de sotmetre prèviament la Reclamació a l'audiència dels milers de persones afectades, per les característiques del procediment que caldria seguir, porta a què aquest accés s'hagi de desestimar per la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG (tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada).

Finalment, també s'afecten dades personals en la part de la sol·licitud que demana les dades identificatives, la condició de funcionari inspector i la relació laboral que té amb l'Ajuntament un empleat o empleada municipal de qui es dona el número de matrícula. L'accés a aquest tipus de dades és regulat per l'article 24.1 LTAIPBG, segons el qual *"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*". La informació demanada sobre l'empleat o l'empleada municipal en qüestió està relacionada efectivament amb l'organització i l'activitat de l'Administració i les dades personals sol·licitades són merament identificatives i relacionades estrictament amb les funcions realitzades per compte de l'Ajuntament. A més, tal com ha posat de manifest l'antecedent 12, la GAIP ha demanat el trasllat de la Reclamació a la persona afectada, que no ha manifestat la seva oposició al lliurament d'aquestes dades.

En conseqüència, cal facilitar a la persona reclamant les dades demanades a l'apartat 1r.f de la sol·licitud d'informació de la que deriva aquesta Reclamació, en relació amb el funcionari o la funcionària número 73559.

#### 5. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "*l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió*". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

#### 6. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

## Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 4 de maig de maig de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 31/2018 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació sobre la identitat, la condició de funcionari o funcionària d'inspecció i la relació laboral que té amb l'Ajuntament de Barcelona l'empleat o empleada municipal número 73559.
2. Desestimar la resta de la Reclamació, pels motius següents i en atenció dels arguments exposats pels fonaments jurídics corresponents:
  - 2.1. Perquè la informació reclamada ja havia estat facilitada per l'Ajuntament, prèviament a la presentació de la Reclamació, o no existeix, en el cas de la relativa al nombre total de procediments sancionadors (inici de l'apartat 1r), al nombre d'expedients oberts a persones físiques i a persones jurídiques (apartat 1r.b), en el cas de la relativa al nombre de procediments sancionadors acollits a un determinat descompte (apartat 1r.d, primer paràgraf), al nombre de procediments sancionadors acollits a l'article 103 de la Llei de turisme de Catalunya (apartat 1r.e), a les dades pressupostàries del Pla de xoc en relació amb els allotjaments turístics il·legals (apartat 3r), al protocol detallat d'actuacions d'inspecció per localitzar allotjaments turístics presumptament il·legals (apartat 4t) i a l'eventual externalització de serveis d'inspecció d'habitatges de l'Ajuntament (apartat 5è).
  - 2.2. Perquè la informació sol·licitada requereix una tasca complexa d'elaboració, cosa que comporta la inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació respectiva (article 29.1.b LTAIPBG), en el cas del nombre de procediments de protecció de la legalitat (inici apartat 1r), del nombre de procediments incoats sobre la base d'unes proves determinades (apartat 1r.a), del nombre de procediments incoats a habitatges que són la residència habitual dels seus titulars (apartat 1r.b), del nombre de procediments incoats successivament a propietaris i a arrendataris i que sumen procediment sancionador i procediment de protecció de la legalitat (apartat 1r.c), del nombre de procediments sancionadors incoats que compten amb l'informe d'un determinat funcionari o funcionària (apartat 1r.f) i de la llista dels habitatges denunciats (apartat 2n).
  - 2.3. Perquè la informació sol·licitada no es pot lliurar en aplicació de l'article 23 LTIPBG (dades personals especialment protegides) i, a més, el seu eventual lliurament requeriria una tasca complexa d'elaboració prèvia, en el cas de la llista dels habitatges sancionats (apartat 1r.d).
3. Requerir a l'Ajuntament de Barcelona que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies, tot informar-ne a la GAIP.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 31/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 4 de maig de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.