

Resolució 888/2021, de 7 d'octubre**Número d'expedient de la Reclamació:** 534/2021**Administració reclamada:** Institut Català del Sòl**Informació reclamada:** Relació dels propietaris considerats grans tenidors d'habitatges.**Sentit de la Resolució:** Estimació

Resum: Tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT referit per l'antecedent 19, aquesta ponderació posa de relleu que la informació sol·licitada no és particularment idònia per a la finalitat de l'accés, ja que no ofereix informació sobre els propietaris que tenen més habitatges, ni tan sols sobre els que en tenen més en règim de lloguer, sinó només sobre els que han dipositat la fiança, mentre que al divulgar la identitat de les persones físiques propietàries de pisos de lloguer que han dipositat les fiances a l'INCASOL permet fàcilment obtenir un perfil econòmic de les persones físiques afectades, que pot comportar una afectació rellevant de la seva vida, no només en l'aspecte comercial o professional, sinó també en la seva vida privada. En atenció a aquesta ponderació, l'informe de l'APDCAT conclou que la normativa de protecció de dades personals no autoritza la divulgació de la identitat de les persones físiques grans tenidores de pisos en lloguer afectades, motiu pel qual s'hauria de facilitar la informació sol·licitada substituint la identitat de les persones físiques per un codi que permeti individualitzar la informació i, al mateix temps, mantenir l'anonimat de les persones físiques afectades. La GAIP comparteix aquest raonament i aquesta conclusió. El risc per a la seguretat pública invocat podria existir efectivament si la informació divulgada inclou l'adreça del gran tenidor i/o dels habitatges en lloguer juntament amb el fet de ser propietat de grans tenidors, però no és aquest el cas, ja que la sol·licitud únicament demana el nombre de pisos que cada gran tenidor té en cada municipi, i aquestes dades no sembla que hagin de tenir cap utilitat als efectes de focalitzar cap a aquestes propietats els intents d'ocupació il·legal que podrien posar en risc la seguretat pública. Per tant, no queda acreditada la concurrència d'aquest límit legal, motiu pel qual ha de ser descartat. L'informe de l'INCASOL no exposa els motius pels quals la divulgació de la informació sol·licitada pot afectar els interessos econòmics i comercials de les empreses afectades, ja que el fet de saber-se quants pisos tenen en lloguer cada una d'elles no sembla, al menys d'entrada, que pugui afectar ni la seva llibertat d'empresa, ni la seva posició en relació amb la competència. Segons l'INCASOL, el nombre de persones jurídiques a les quals caldria donar audiència és de 3.187, un nombre que és manifestament desproporcionat en relació amb els mitjans materials i humans de la GAIP per donar-los audiència en aquest procediment, motiu pel qual el fet d'atendre aquesta necessitat constituiria una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada, que constitueix una causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública per l'article 29.1.b LTAIPBG. Per una altra banda, les persones jurídiques propietàries d'immobles urbans de lloguer són representades per diverses entitats associatives, amb caràcter general per les cambres de la propietat urbana, corporacions de dret públic que, entre altres funcions, representen els interessos econòmics i corporatius dels seus associats, i per algunes altres associacions, entre les quals destaca ASVAL (Asociación de Propietarios de Viviendas de Alquiler). Tenint en compte que les dades sol·licitades en aquest procediment són essencialment estadístiques i que, per tant, l'accés sol·licitat difícilment pot preveure perjudicis singulars per a persones jurídiques determinades, ja que es tracta de perjudicis de caràcter general i de baixa intensitat,



es considera justificat substituir el trasllat de la Reclamació a cada una de les persones jurídiques afectades per la consulta a les entitats representatives del sector indicades.

Paraules clau: Organismes de la Generalitat. Periodistes. Habitatge. Grans tenidors d'habitatges. Lloguer d'habitatges. Reclamació contra estimació parcial. Finalitat de l'accés. Ponderació. Límits. Dades personals. Seguretat pública. Interessos econòmics i comercials. Terceres persones afectades. Trasllat. Tasca complexa d'elaboració. Representants col·lectius de tercers persones afectades. Oposició de tercers persones. Demora en l'accés a la informació.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 8 de juny de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 534/2021, presentada per una periodista contra l'Institut Català del Sòl (INCASOL), en relació amb la sol·licitud 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, del 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, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 21 d'abril de 2021 la persona reclamant demana a l'INCASOL la "relació de tots els propietaris considerats grans tenidors (que siguin titulars de més de 10 habitatges, excloent garatges i trasters, o que tinguin una superfície construïda de més de 1.500 m2) que tinguin propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'INCASOL. De cada gran tenidor sol·licitem saber-ne el nom i si es tracta d'una persona física o jurídica (en cas que no sigui possible facilitar el nom de les persones físiques per la llei de protecció de dades, se sol·licita que s'indiqui aquest extrem i s'identifiquin aquests casos amb el terme "persona física"). També sol·licitem una relació del nombre de propietats en règim de lloguer de què disposa cada gran tenidor i la localitat on s'ubica cada una d'aquestes propietats a data 1 d'abril de 2021".
3. La resolució de l'INCASOL de 17 de maig de 2021 estima parcialment la sol·licitud d'informació anterior i facilita a la persona reclamant part de la informació sol·licitada. Concretament, la resolució fa les següents consideracions i facilita la informació indicada per elles: "Un cop analitzada la sol·licitud la Coordinació de fiances de l'INCASOL considera que s'ha d'estimar parcialment, atès que una part de la informació no es pot facilitar, per les circumstàncies que s'indiquen més endavant, concretament, al fonament de dret 6è. En primer lloc, es facilita la informació sol·licitada respecte les dades de persones físiques que tindrien la consideració de grans tenidores. Aquesta informació es facilita de manera anonimitzada, tal com sol·licitava la persona



sol·licitant. Així, en el document en format full de càlcul que es remet a la sol·licitant juntament amb aquesta resolució, es fan constar amb la lletra “F”, tal com es detalla al fonament de dret 8è. També es facilita la informació relativa a propietaris grans tenidors que tenen la condició de persones jurídiques públiques, és a dir entitats del sector públic. En tal cas s'identifica l'entitat propietària juntament amb la resta d'informació, al tractar-se d'una informació que obligatòriament s'ha de divulgar per cada entitat, en compliment del previst a l'article 11 de la Llei 19/2014. A l'últim, quant a la identificació de les persones jurídiques privades grans tenidores, juntament amb la informació sobre el nombre d'habitatge i el municipi d'ubicació, seria una informació que podria perjudicar els drets privats legítims d'aquestes persones jurídiques privades, de manera que podria incórrer el límit previst a l'article 21.1.f de la Llei 19/2014. Aquest precepte s'ha de complementar amb l'article 69.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, el qual determina el següent: *“Als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21. 1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública”*. Davant la possible afectació dels drets i/o interessos legítims de les persones jurídiques privades esmentades, seria preceptiu donar-los audiència de la sol·licitud d'informació que aquí es resol, en compliment del previst a l'article 31 de la Llei 19/2014. Resulta però que el nombre de persones jurídiques privades a les que s'hauria de donar audiència és un total de 3.187 persones, de manera que resulta impossible dur a terme aquest tràmit, ja que l'INCASÒL no disposa dels recursos humans ni materials per dur a terme a fi de permetre que les persones esmentades poguessin formular les al·legacions, així com la gestió d'aquestes al·legacions que eventualment podrien fer les 3.187 persones afectades, cosa que requeriria analitzar en cada cas un test del dany en els drets privats legítims, en funció de les circumstàncies invocades per cada persona, i a partir d'aquí resoldre per a cada supòsit concret. En efecte, aquest escenari implicaria una tasca inassolible per a l'INCASÒL, fins el punt que el supòsit podria encaixar en la causa d' inadmissió prevista a l'article 29.1.b de la Llei 19/2014, complementada per l'article 66 del Decret 8/2021. En tot cas, atès que la sol·licitud d'accés sembla tenir una finalitat d'elaboració estadística (d'acord amb el que es recull a la pròpia sol·licitud) es considera procedent facilitar les dades estadístiques relatives a les persones

jurídiques privades, identificades amb la lletra “J” en el document annex que es remet juntament amb la resolució. L'extracció de la informació s'ha elaborat seleccionant els registres on consten titulars de més de 10 habitatges. En quan a les persones que tinguin una superfície construïda de més de 1.500 m², titulars de menys de 10 habitatges, s'ha considerat que la superfície és una dada aportada pel dipositant i que actualment l'INCASÒL no la té contrastada amb els organismes competents. En conseqüència, pot ser susceptible de donar molts errors aritmètics que distorsionarien la informació sobre el nombre de persones considerades grans tenidores pel criteri de la superfície. És per aquest motiu que no s'ha elaborat la informació i per tant no s'ha pogut incorporar a l'extracció. Tanmateix, des de l'INCASÒL s'està treballant en l'elaboració de la nova base de dades que permetrà que la informació sol·licitada (m²) s'integri com a dada contrastada amb la informació que ha de contenir la cèdula d'habitabilitat en mans de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. En base a les consideracions anteriors, la informació que es facilita consta en el document adjunt en format de full de càlcul, tal i com sol·licita la persona interessada, consistent en les quatre columnes següents: Codi Persona: Número=persona Tipus Persona: F física; J jurídica; identificació de la persona jurídicopública Municipi. Nombre habitatges.

4. La Reclamació presentada el 8 de juny de 2021 indica que l'INCASOL ha resultat denegar part de la informació sol·licitada i formula les següents consideracions: “Segons l'article 2 del Títol I de la Llei 19/2014 de transparència, ha de ser considerat informació pública “la informació elaborada per l'administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat”. La resolució de l'INCASOL denega l'accés a les dades sobre les persones jurídiques que són grans tenidores d'habitatge amb l'argument que revelar-ne els noms podria suposar una afectació en els seus drets privats legítims, un dels punts que contempla la Llei 19/2014 per limitar l'accés a la informació pública. Segons l'argumentari de la resolució, la facilitació d'aquestes dades podria comportar “un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació”. Tanmateix, cal tenir en compte que la sol·licitud només requereix obtenir els noms de les empreses propietàries dels habitatges, el nombre de pisos dels què disposen i la localitat on s'ubiquen. En cap cas sol·licita altres dades que poguessin generar un dany als interessos econòmics o comercials, ni tampoc a la llibertat d'empresa o a la competència. No sol·licitem, per exemple, els balanços de les empreses, els seus resultats econòmics o la quantia de les fiances que



tenen dipositades a l'INCASÒL. El fet que es facin públics els noms dels grans tenidors no té perquè afectar els drets privats d'aquestes empreses. Però que aquesta informació sigui pública resulta, en canvi, especialment rellevant en el marc de l'actual debat sobre el dret a l'habitatge. Segons les dades que publica de forma periòdica el Centre d'Estudis d'Opinió, l'habitatge és una de les principals preocupacions pels catalans. Resulta especialment rellevant des d'una perspectiva no només periodística, sinó també social, saber quines són les empreses i persones físiques que disposen de més parc d'habitatge en un moment de crisi com l'actual. L'INCASÒL també argumenta que “davant la possible afectació dels drets i/o interessos legítims de les persones jurídiques privades esmentades, seria preceptiu donar-los audiència de la sol·licitud d'informació que aquí es resol. Resulta però que el nombre de persones jurídiques privades a les que s'hauria de donar audiència és un total de 3.187, de manera que resulta impossible dur a terme aquest tràmit”. Si aquest tràmit fos efectivament necessari i la impossibilitat de dur-lo a terme és el principal obstacle perquè, com diu l'INCASÒL, és “inassolible”, llavors reajustaríem la petició i demanaríem disposar de la informació sol·licitada completa però només relativa a les 25 persones jurídiques privades grans tenidores que disposin d'un major nombre de propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'INCASÒL. Per tots els motius esmentats, presento RECURS davant de la GAIP a l'espera d'obtenir una resolució que garanteixi el dret d'accés a la informació pública sobre la matèria sol·licitada”.

5. El 10 de juny de 2021 la GAIP requereix a la persona reclamant còpia de la resolució de l'INCASOL relativa a la seva sol·licitud.
6. El 16 de juny de 2021 la persona reclamant facilita a la GAIP la informació requerida indicada a l'antecedent anterior.
7. El 18 de juny de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'INCASOL 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.
8. El 22 de juny de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment



que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.

9. El 28 de juny de 2021 la GAIP demana a l'INCASOL les dades de contacte dels representants dels col·lectius que agrupen la propietat d'habitatges, als efectes d'allò previst per l'article 62.5 del Decret 8/2021, de transparència i dret d'accés a la informació pública.
10. El 2 de juliol de 2021 l'INCASOL facilita a la GAIP les dades de contacte de les 25 persones jurídiques privades grans tenidors d'habitatges de lloguer.
11. El 7 de juliol de 2021 la GAIP rep l'informe de l'INCASOL, que reitera les consideracions reflectides a l'antecedent 3, indica que no hi ha institucions que representin la totalitat de persones jurídiques propietàries afectades i que considera viable l'opció apuntada per la persona reclamant, de reduir la reclamació pel que fa a les persones jurídiques als 25 principals tenidors, amb el ben entès que caldria fer-los trasllat de la Reclamació.
12. El 9 de juliol de 2021, després de valorar que les càmeres de la propietat urbana són plenament representatives de les persones jurídiques propietàries d'habitatges llogats a Catalunya afectades per la Reclamació, la GAIP els trasllada la Reclamació, de conformitat amb allò previst pels articles 31 LTAIPBG i 62.5 del Decret 8/2021, i les atorga 10 dies per formular les al·legacions que considerin pertinents en defensa dels interessos i drets de les persones jurídiques propietàries de pisos llogats afectades per la Reclamació. També informa les parts d'aquesta actuació i de la suspensió del termini per resoldre que comporta.
13. El 13 de juliol de 2021 la GAIP rep una primera resposta de la Cambra de de la Propietat Urbana de Barcelona, que posa de manifest la seva disposició a difondre la Reclamació entre els seus membres, el seu ple acord amb la resolució denegatòria dictada per l'INCASOL i indica que la informació sol·licitada la tenen amb major fiabilitat els registres de la propietat i l'Agència Tributària.
14. El 16 de juliol de 2021 la GAIP rep les al·legacions de la Cambra de Propietat Urbana de Sabadell i comarca, que es pronuncia en termes similars als indicats a l'antecedent anterior.
15. El 17 de juliol de 2021 la GAIP trasllada la Reclamació a l'Asociación de Propietarios de Viviendas de Alquiler (ASVAL), als mateixos efectes indicats per l'antecedent anterior.
16. El 27 de juliol de 2021 la GAIP rep les al·legacions de la Cambra de Propietat Urbana de Terrassa, que es pronuncia en termes similars als antecedents 13 i 14.

17. El 27 de juliol de 2021 la GAIP rep les al·legacions següents de la Cambra de la propietat urbana de Barcelona, que fa les consideracions següents: “-El dipòsit de les fiances dels contractes d’arrendament està recollit en les diferents lleis d’arrendaments urbans, inclosa la vigent de 1994. A part de la garantia que suposa per als arrendataris i arrendadors, el dipòsit forma part dels recursos per al finançament de les polítiques públiques d’habitatge. -La informació dels contractes de lloguer forma part des de principis de 1990 de l’estadística oficial de la Generalitat de Catalunya (IDESCAT), sotmesa per tant al secret estadístic. -La informació completa inclús amb la referència cadastral, del nombre d’habitatges arrendats de les persones jurídiques, la disposa l’Agència Tributària del Govern d’Espanya, i la Direcció General del Cadastre. A part, l’Agència Tributària de la Generalitat disposa de les declaracions de l’Impost de Patrimoni. La sol·licitant pot dirigir-se a aquests organismes que disposen de millor i més actualitzada informació al respecte, acreditant l’interès legítim de la mateixa. Aquests organismes disposen d’informació sobre la totalitat d’habitatges ubicats fora de Catalunya. L’INCASÒL tan sols disposa de la referent als habitatges llogats a Catalunya, i la definició de gran tenidor en la legislació catalana inclou tots els habitatges propietat de la persona física o jurídica. - Seguretat pública. Article 21 de la Llei 19/2014. En els moments actuals, i com a conseqüència de la inactivitat de les administracions públiques en política d’habitatge, facilitant l’allotjament a les famílies amb ingressos familiars limitats o inexistents, existeix a Catalunya una greu problemàtica d’ocupació d’habitatges. Segons el Sistema Estadístic de Criminalitat del Ministeri de l’Interior, a Catalunya es registraven les següents taxes d’ocupació d’habitatge, molt més elevades que en d’altres territoris. (...) Les taxes d’ocupació il·legal d’habitatges són molt superiors a Catalunya que en la resta de l’Estat. En molts casos no respon a raons de necessitats d’allotjament, sinó a l’actuació de màfies que ho fomenten com a negoci lucratiu o per a altres activitats delictives. Tan sols cal llegir la premsa diària per copsar la magnitud del problema. Els habitatges dels grans tenidors (definites per la legislació) persones jurídiques, són un bon objectiu. El Decret llei 17/2019, obligava els grans tenidors a oferir un lloguer social per 7 anys (import del lloguer: 10% de l’ingrés del llogater) a les persones que ocupen un habitatge sense títol habilitant (en altres paraules: habitatge ocupat amb o sense violència). El Decret llei 17/2019 ja estat declarat no constitucional en una part del seu articulat, entre ells, l’article que legalitzava l’ocupació. El mes de juny va entrar al Parlament un nou projecte de Llei redactat per la PAH i el Sindicat de Llogateres que, amb el suport de Junts, ERC i la CUP està en tràmit parlamentari, i està previst que s’aprovi el mes d’octubre d’enguany, que torna a aprovar l’obligació dels grans tenidors d’oferir un “lloguer social” als que avui ocupen un habitatge il·legalment. En un context d’agitació social i

política entorn a l'arrendament d'habitatge, identificar els grans tenidors, i els immobles de la seva propietat, serveix al foment de l'ocupació, incentivada per la promesa d'una legalització i accés a un contracte de 7 anys amb una renda molt inferior (en torn als 50€) a la de mercat o la que permeti cobrir els costos operatius de l'arrendament (IBI, despeses de comunitat, etc.). Un clar exemple es pot veure al Manual de l'ocupació, que està publicat a la Web d'ARRAN, [Presentació del nou Llibret d'Okupació d'Arran | Arran](#) (<https://arran.cat>). La identificació del propietari gran tenidor figura com un primer pas essencial en el foment de l'ocupació. La proposició de Llei d'ampliació de les mesures urgents per fer front a l'emergència habitacional, publicada en el BOPC 63 de 21 de juny de 2021, estableix en l'article 1.12: "S'afegeix una disposició addicional, la vint-i-setena, a la Llei del dret a l'habitatge, amb la redacció següent: »1. Es crea el Registre de grans tenidors d'habitatge, amb caràcter administratiu, que depèn de l'Agència de l'habitatge de Catalunya, en el qual han de ser objecte d'inscripció les persones jurídiques que siguin susceptibles d'ésser considerades com a grans tenidors, d'acord amb el que s'estableix a l'article 5 de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. »La inscripció s'haurà de dur a terme en el termini d'un mes des de l'entrada en vigor de la present llei o en el termini d'un mes des del compliment dels requisits que fan néixer aquesta obligació. »2. Els grans tenidors persones jurídiques hauran de comunicar a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya el nombre i la relació d'habitatges dels que siguin titulars. »3. L'Agència de l'Habitatge de Catalunya col·laborarà amb els ens locals, comarcals i supramunicipals, i amb l'Administració de Justícia per tal de facilitar la consulta de les dades recollides en el mateix." Aprovada la Llei, els administradors del Registre podran facilitar legalment, la informació sol·licitada".

18. El 17 d'agost de 2021 la GAIP demana l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG i comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre que comporta aquest fet.
19. El 2 d'octubre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou el següent: "La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació relativa a persones jurídiques, siguin de naturalesa pública o privada. Pel que fa a les persones físiques grans tenidores d'habitatges en règim de lloguer que hagin dipositat la fiança a l'INCASOL, la finalitat de transparència no justifica la seva identificació, per la qual cosa cal facilitar la informació de manera anonimitzada". Fonamenten aquesta conclusió, entre altres, les consideracions següents: "conèixer les dades de les quals disposa l'administració sobre propietaris de d'immobles en règim de lloguer que hagin dipositat la fiança a l'INASOL, pot



donar una informació que, a nivell agregat pot permetre fer un diagnòstic de la situació per conèixer el nombre d'habitatges en mans de grans tenidors i les poblacions on es troben que estan en règim de lloguer o, com a mínim, dels que han dipositat la fiança. Ara bé, no sembla clar que sigui necessari amb aquesta finalitat obtenir informació sobre la identitat de les persones físiques concretes que han dipositat la fiança. La persona reclamant exposa que és rellevant *“saber quines són les empreses i persones físiques que disposen de més parc d'habitatge en un moment de crisi com l'actual”*, però la informació sol·licitada no oferiria informació sobre els propietaris que tenen més habitatges, ni tan sols sobre els que en tenen més en règim de lloguer, sinó només sobre els que han dipositat la fiança. Per altra banda, cal tenir en compte que oferir aquest tipus d'informació pot permetre fàcilment obtenir un perfil econòmic de les persones físiques grans tenidores, que pot comportar una afectació rellevant de la seva vida no només en l'aspecte comercial o professional, sinó també en la seva vida privada. Davant aquestes circumstàncies la ponderació s'ha de decantar a favor de protegir la identitat de les persones físiques grans tenidores i lliurar la informació de manera anonimitzada”.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que “Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com “el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el



seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació".

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: "Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació".

2. Determinació de la informació reclamada i valoració del dret a accedir-hi

La informació sol·licitada és la següent: relació de tots els propietaris considerats grans tenidors (que siguin titulars de més de 10 habitatges, excloent garatges i trasters, o que tinguin una superfície construïda de més de 1.500 m²), que tinguin propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'INCASÒL, amb indicació del nom, de si es tracta d'una persona física o jurídica, del nombre de propietats en règim de lloguer i del municipi on s'ubiquen cada una d'elles, a data 1 d'abril de 2021. La sol·licitud també indica que en cas que no sigui possible



facilitar el nom de les persones físiques per la llei de protecció de dades, se sol·licita que s'indiqui aquest extrem i s'identifiquin aquests casos amb el terme "persona física".

La resolució de l'INCASOL de 17 de maig de 2021 estima parcialment la sol·licitud, facilita la informació sol·licitada dels grans tenidors que són persones jurídiques públiques i la facilita sense oferir la identitat dels que són persones físiques i de les persones jurídiques privades. L'anonimització de les persones físiques que són grans tenidors d'habitatges de lloguer s'empara en la predisposició de la persona reclamant, que l'accepta en aquests termes "si no és possible" divulgar-la amb la identitat de les persones físiques propietàries. I la de les persones jurídiques, en la concurrència del límit dels interessos econòmics i comercials de les empreses grans tenidores i de la causa d'inadmissibilitat de la tasca complexa d'elaboració, atès que per poder donar la dada de la identitat de cada persona jurídica, caldria consultar-la, fet que comportaria haver de fer més de tres mil trasllats, cosa que sens dubte revestiria una especial complexitat. Finalment, l'INCASOL també argumenta la impossibilitat de donar la dada de les persones tenidores d'habitatges de lloguer que sumen més de 1500 metres quadrats, perquè no inclou a la base de dades la dada de la superfície, ja que la que obté la considera poc fiable.

La Reclamació (antecedent 4) qüestiona l'aplicació del límit dels interessos econòmics i comercials i el fet que l'INCASOL no li faciliti les dades identificatives de les persones jurídiques, tant per aquest motiu, com per la possible concurrència de la causa d'inadmissibilitat de la tasca complexa d'elaboració deguda a la necessitat de fer un trasllat previ de la sol·licitud a les més de tres mil empreses afectades; no gensmenys, afirma que, de concórrer aquesta causa d'inadmissibilitat, acceptaria obtenir les dades de només els 25 més grans tenidors persones jurídiques. En canvi, no qüestiona que no se li faciliti la informació de grans tenidors per raó de superfície, donant doncs per bona la raó esgrimida per l'INCASOL de que no disposa de la informació necessària per obtenir-la.

Ateses les anteriors consideracions, la Reclamació té per objecte obtenir la identitat de les persones jurídiques que són grans tenidores d'habitatges, afegida a la resta de dades sol·licitades en relació amb elles i que ja s'haurien donat anonimitzades a la persona reclamant. També constitueix objecte de la Reclamació la valoració de si està justificada l'anonimització de les persones físiques grans tenidores d'habitatges (i si, per tant, la informació facilitada en relació amb elles és la procedent) i la de si per raó de la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de la tasca complexa d'elaboració és necessari reduir la relació de les persones jurídiques grans tenidores a les 25 amb major nombre d'habitatges.



Atès que l'INCASOL és un organisme de la Generalitat de Catalunya, subjecte a l'LTAIPBG pel seu article 3.1.2, les dades relatives a les fiances que té dipositades en concepte de lloguers d'habitatges són informació pública, ja que són dades que es troben en el seu poder i l'article 2.b LTAIPBG defineix la informació pública com aquella que ha estat elaborada per l'Administració o es troba en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. Al ser informació pública, segons els articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals al dret d'accés a la informació pública que puguin determinar-ne la denegació. En aquest procediment s'ha invocat la concurrència dels límits següents: dades personals protegides, seguretat pública i interessos econòmics i comercials. També s'ha invocat la causa d'inadmissibilitat de la tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada. Es valoren tot seguit aquests possibles impediments per facilitar la informació sol·licitada.

La informació sol·licitada relativa a propietaris d'habitatges llogats que siguin persones físiques conté dades personals protegides (que ni són les especialment protegides de l'article 23 LTAIPBG, ni les merament identificatives relacionades amb l'organització i el funcionament de l'Administració), l'accés a les quals és regulat per l'article 24.2 LTAIPBG, segons el qual "es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades". Tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT referit per l'antecedent 19, aquesta ponderació posa de relleu que la informació sol·licitada no és particularment idònia per a la finalitat de l'accés, ja que no ofereix informació sobre els propietaris que tenen més habitatges, ni tan sols sobre els que en tenen més en règim de lloguer, sinó només sobre els que han dipositat la fiança, mentre que al divulgar la identitat de les persones físiques propietàries de pisos de lloguer que han dipositat les fiances a l'INCASOL permet fàcilment obtenir un perfil econòmic de les persones físiques afectades, que pot comportar una afectació rellevant de la seva vida, no només en l'aspecte comercial o professional, sinó també en la seva vida privada. En atenció a aquesta ponderació, l'informe de l'APDCAT conclou que la normativa de protecció de dades personals no autoritza la divulgació de la identitat de les persones físiques grans tenidores de pisos en lloguer afectades, motiu pel qual s'hauria de facilitar la informació sol·licitada substituint la identitat de les persones físiques per un codi que permeti individualitzar la informació i, al mateix temps, mantenir l'anonimat de les persones físiques afectades. La GAIP comparteix aquest raonament i aquesta conclusió.

La Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona invoca el límit legal al dret d'accés a la informació pública de la seguretat pública (article 21.1.a LTAIPBG). Argumenta la concurrència d'aquest límit amb la constatació de què a Barcelona i el seu entorn hi ha uns índex molt elevats d'ocupació il·legal d'habitatges, amb casos de concentracions davant de les seus de



grans tenidors d'habitatges en lloguer, i aporta indicis en el sentit que la divulgació de la informació sol·licitada podria facilitar encara més aquestes actuacions il·legals i l'ocupació de pisos dels grans tenidors. Afegeix que s'està tramitant un projecte normatiu que crea el Registre de grans tenidors d'habitatges i que, un cop aprovat, es podrà facilitar legalment la informació sol·licitada. El risc per a la seguretat pública invocat podria existir efectivament si la informació divulgada inclou l'adreça del gran tenidor i/o dels habitatges en lloguer juntament amb el fet de ser propietat de grans tenidors, però no és aquest el cas, ja que la sol·licitud únicament demana el nombre de pisos que cada gran tenidor té en cada municipi, i aquestes dades no sembla que hagin de tenir cap utilitat als efectes de focalitzar cap a aquestes propietats els intents d'ocupació il·legal que podrien posar en risc la seguretat pública. Per tant, no queda acreditada la concurrència d'aquest límit legal, motiu pel qual ha de ser descartat.

L'informe de l'INCASOL al·lega que la informació sol·licitada afecta els interessos econòmics i comercials de les empreses grans tenidores d'habitatges en lloguer. Tot i que aquest concepte no està expressament previst per l'article 21 LTAIPBG que hagi d'operar precisament com a límit legal al dret d'accés a la informació pública exercit davant de les Administracions de Catalunya (sí que el preveu la Llei estatal 19/2013, de transparència i accés a la informació pública), l'article 69.6 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, l'inclou dins del límit més general dels interessos privats legítims de l'article 21.1.f LTAIPBG: "Als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública". Tanmateix, l'informe de l'INCASOL no exposa els motius pels quals la divulgació de la informació sol·licitada pot afectar els interessos econòmics i comercials de les empreses afectades, ja que el fet de saber-se quants pisos tenen en lloguer cada una d'elles no sembla, al menys d'entrada, que pugui afectar ni la seva llibertat d'empresa, ni la seva posició en relació amb la competència. Tenint en compte allò establert per l'article 20 LTAIPBG ("2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"), cal concloure que tampoc s'ha acreditat la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública dels



interessos econòmics i comercials, motiu pel qual s'ha de descartar la seva aplicació a aquest cas.

Finalment, tot i que no constitueix un límit al dret d'accés a la informació pública, s'invoca també la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG: necessitat d'una tasca complexa d'elaboració per facilitar la informació sol·licitada, qüestió que és valorada al fonament jurídic següent.

3. *Trasllat a les persones jurídiques afectades*

Els antecedents posen de manifest que, al resoldre la sol·licitud d'informació pública de la qual deriva la Reclamació, l'INCASOL al·lega la tasca impossible que suposaria donar audiència als milers de persones jurídiques depositàries de fiances a l'Institut pel lloguer de més de deu habitatges a Catalunya, com a causa de negar-se a facilitar la dada de la identitat d'aquestes persones jurídiques. Davant d'aquesta resposta, la persona reclamant assenyala que si és necessari aquest tràmit d'audiència, es conformaria amb les dades corresponents als vint-i-cinc majors tenidors d'habitatges de lloguer.

Tant l'INCASOL, com la persona reclamant, no han posat atenció en l'article 62.5 del Decret 8/2021, de transparència i el dret d'accés a la informació pública, segons el qual "en els casos en els quals la notificació individual a un nombre elevat de terceres persones esdevingui desproporcionada en relació amb els recursos materials i humans disponibles en cada cas, excepcionalment i motivadament es pot substituir la notificació individual per notificació als representants dels col·lectius, sectors o àmbits afectats, si escau". Segons l'INCASOL, el nombre de persones jurídiques a les quals caldria donar audiència és de 3.187, un nombre que és manifestament desproporcionat en relació amb els mitjans materials i humans l'Administració per donar-los audiència en aquest procediment, motiu pel qual el fet d'atendre aquesta necessitat constituiria una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada, que constitueix una causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública per l'article 29.1.b LTAIPBG. Per una altra banda, les persones jurídiques propietàries d'immobles urbans de lloguer són representades per diverses entitats associatives, amb caràcter general per les cambres de la propietat urbana, corporacions de dret públic que, entre altres funcions, representen els interessos econòmics i corporatius dels seus associats, i per algunes altres associacions, entre les quals destaca ASVAL (Asociación de Propietarios de Viviendas de Alquiler). Tenint en compte que les dades sol·licitades en aquest procediment són essencialment estadístiques i que, per tant, l'accés sol·licitat difícilment pot preveure perjudicis singulars per a persones jurídiques determinades, ja que es tracta de perjudicis de caràcter general i de baixa intensitat, es considera justificat substituir el trasllat de la Reclamació a cada



una de les persones jurídiques afectades per la consulta a les entitats representatives del sector indicades.

Per tant, d'aquesta manera queda desactivada la causa d'inadmissibilitat invocada de la tasca complexa d'elaboració de l'article 29.1.b LTAIPBG (que resultaria únicament de la hipotètica necessitat de dur a terme més de tres mil consultes singulars als propietaris afectats), al temps que romanen raonablement protegits els drets de les persones jurídiques afectades, en tant que grans tenidores d'habitatges, ja que les seves entitats representatives han tingut ocasió de formular les consideracions que han considerat pertinents en defensa dels interessos de les persones jurídiques afectades.

Els antecedents posen de manifest que han formulat al·legacions d'oposició al lliurament de la informació sol·licitada sobre la identitat de les persones jurídiques grans tenidores d'habitatges. Les raons d'aquesta oposició ja han estat desvirtuades pel fonament jurídic anterior.

Tanmateix, el fet de la seva oposició comporta la necessitat d'aplicar la demora en el lliurament de la informació prevista per l'article 34.3 LTAIPBG, segons el qual "si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu". Tot i que l'article 34.3 LTAIPBG preveu aquesta demora per a les resolucions de sol·licituds d'informació pública, també és procedent la seva aplicació a les Reclamacions a la GAIP que es trobin en les mateixes circumstàncies.

4. 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 que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i 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.

5. 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 7 d'octubre de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 534/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la relació de tots els propietaris considerats grans tenidors (que siguin titulars de més de 10 habitatges, excloent garatges i trasters), que tinguin propietats en règim de lloguer amb fiances dipositades a l'INCASÒL, amb indicació del nom, de si es tracta d'una persona física o jurídica, del nombre de propietats en règim de lloguer i del municipi on s'ubiquen cada una d'elles, a data 1 d'abril de 2021, sens perjudici de l'apartat següent.
2. En el cas que els grans tenidors siguin persones físiques, la legislació de transparència i del dret d'accés a la informació pública no justifica facilitar la seva identitat, motiu pel qual la informació sol·licitada que les afecta s'ha de facilitar de manera anonimitzada.
3. Requerir a l'INCASOL que lliuri a la persona reclamant la informació indicada als dos apartats anteriors, que encara no s'hagi facilitat a la persona reclamant, dins del termini màxim de quinze dies, comptadors des de la data de finiment del termini de dos mesos de què disposen, des de la notificació de la Resolució, les parts i les terceres persones afectades per impugnar la Resolució davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sense que ho hagin fet demanant al mateix temps l'adopció de la mesura cautelar de la suspensió de la Resolució.
4. Anul·lar la resolució de l'INCASOL de 17 de maig de 2021, en tot allò que s'oposi a aquesta Resolució.



5. Requerir a l'INCASOL a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
6. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
7. Notificar la Resolució a les parts i a les Cambres de la propietat urbana que han presentat al·legacions a aquest procediment.
8. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 534/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa 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, 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 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 adreci 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.