



Laboratorio  
Jurídico-Empresarial  
Universidad de Zaragoza

## *Informe*

# sobre la publicación en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón de datos referidos a los arrendamientos urbanos y a las prestaciones de la PAC

18-5-2015

### CONTENIDO

<b>1</b>	<b><i>Antecedentes</i></b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><i>Los datos a publicar</i></b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b><i>Normativa aplicable</i></b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b><i>Ponderación</i></b>	<b>6</b>

## 1 Antecedentes

---

La Dirección General de Nuevas Tecnologías del Gobierno de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo de 17 de julio de 2012, es responsable de la política de datos abiertos del Gobierno de Aragón. En el marco de esta competencia se plantea la publicación de dos conjuntos de datos.

- 1) Datos sobre fianzas depositadas en aplicación de la Ley de Aragón 10/1992, de 4 de noviembre, de fianza en los arrendamientos urbanos y en determinados contratos de suministro.
- 2) Datos sobre las subvenciones solicitadas en aplicación de la Política Agrícola Común (PAC).

En ambos casos se trata de datos que aportan una valiosa información sobre la actividad económica en Aragón pero que, por otra parte, pueden estar vinculados a personas físicas, por lo que podrían resultar aplicables las limitaciones al acceso por este motivo. Por ello, a petición de la DGNT, se ha elaborado el presente informe en el que se valoran los aspectos legales que afectan a la publicación de los mismos.

## 2 Los datos a publicar

---

El primer conjunto de datos se refiere a las fianzas previstas en la mencionada Ley de Aragón 10/1992. Estas fianzas deben constituirse de forma obligatoria cuando se formalizan los arrendamientos y subarrendamientos de viviendas y locales de negocio y su importe, que es calculado en función de la renta, se ingresa en el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

Los datos que se prevé publicar sobre estas fianzas, son los siguientes:

- Año de constitución
- Código de la provincia
- Clave y nombre de la calle
- Nombre del municipio
- Año de devolución
- Importe de la rentas
- Importe de la fianza
- Importe de la devolución

Entre los datos anteriores no se incluye ninguno que sea identificativo ni del arrendador, ni del arrendatario, y tampoco se da la ubicación exacta del inmueble objeto del contrato. Por tanto los datos, al no referirse a personas identificadas o identificables, no tendrían carácter de datos personales. Sin embargo, puede haber supuestos de municipios muy

---

pequeños o de calles con un escaso número de viviendas o locales en los que sea posible asociar los datos publicados con un inmueble concreto y, si se conoce también la identidad del arrendador o arrendatario de mismo, llegar a saber la renta que se paga o percibe. Obviamente, una posible solución a este problema será no publicar los datos de calle y municipio, pero los datos despojados de estas referencias geográficas perderían prácticamente todo su valor de cara a una posible reutilización.

Otro punto a tener en cuenta para valorar la dificultad de establecer el vínculo entre una persona física y los datos económicos publicados son los ficheros que contienen la vinculación entre estas personas y los inmuebles. En lo que se refiere al arrendatario, el Registro de la Propiedad contiene la información sobre los titulares de los inmuebles y también el Catastro Inmobiliario. Sin embargo el primero de estos registros exige la acreditación de un interés legítimo para facilitar el acceso a la identidad del titular y el segundo solo lo permite al propio interesado, ya que la incluye dentro de los datos catastrales protegidos. En lo que se refiere al arrendador no hay ningún fichero público que asocie a las personas que arriendan o subarriendan un inmueble con los datos del mismo.

El segundo conjunto de datos son los relativos a las subvenciones solicitadas en aplicación de la Política Agrícola Común (PAC). La información disponible es mucho más extensa que en el caso anterior y se puede dividir en distintas categorías, según se indica a continuación:

#### **Datos del solicitante**

- Año de nacimiento
- Estado civil
- Sexo

#### **Datos de la solicitud**

- Año de campaña expediente
- Provincia expediente
- Agencia expediente (OCA)
- Nº correlativo expediente
- Fecha oficial según registro de entrada
- Fecha a pie de firma del solicitante
- Código provincial
- Código municipal
- Denominación localidad
- Código Postal

#### **Datos de la parcela**

- Agregado de la parcela (referencia SIGPAC)
- Protección (aire libre, malla, cubierta bajo plástico, invernadero)
- Riego (a pie o a manta, aspersión, goteo, secano, otros sistemas)
- Coeficiente de admisibilidad de pastos para ayuda

- Marca ayuda a la poda
- Marco plantación horizontal (rejilla expresada en metros)
- Marco plantación vertical (rejilla expresada en metros)
- Municipio de la parcela(referencia SIGPAC)
- Nº de suborden (subparcela)
- Nº orden parcela
- Nombre paraje
- Parcela de la parcela (referencia SIGPAC)
- Pendiente media del recinto en porcentaje
- Polígono de la parcela (referencia SIGPAC)
- Provincia de la parcela (referencia SIGPAC)
- Recinto de la parcela(referencia SIGPAC)
- Secano/Regadío
- Superficie declarada
- Superficie de referencia (catastro o SIGPAC)
- Superficie dictaminada (validada) mediante control administrativo
- Superficie dictaminada (validada) mediante control de campo
- Tenencia según declara el solicitante (propiedad, arrendamiento, aparcería, otros)
- Zona de la parcela (referencia SIGPAC)

#### **Datos del cultivo**

- Año de plantación
- Código Producto
- Código variedad
- Nº de árboles de cáscara
- Porcentaje
- Variedad principal
- Variedad secundaria

La información anterior contiene numerosas precisiones sobre las características de las parcelas y también sobre las especies cultivadas, tipo de cultivo, etc., cuya utilización puede tener interés y a las que no afecta ninguna limitación al acceso. Por otra parte, no se incluyen los datos económicos de la solicitud, de forma que no existe ningún problema a este respecto.

Los datos que pueden verse afectados por las limitaciones al acceso son los del solicitante, en concreto, el año de nacimiento, estado civil y sexo, así como los referidos al título de tenencia de la parcela. Al igual que ocurría en el caso anterior, aunque no se incluyen datos identificativos, es posible vincular la información a una persona física, si se establece que la misma es quien explota la parcela. Como hay abundante información que permite identificar de forma unívoca la parcela a la que se refieren los datos, en muchos casos será posible asociarlos al titular, sobre todo si se tiene en cuenta que en el ámbito rural es normal que los habitantes de una población conozcan quienes son los titulares de cada explotación.

---

### 3 Normativa aplicable

---

La publicación de datos por las administraciones públicas se regula en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información (LTBG), y en la Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. En cuanto a la reutilización de los mismos ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

La primera de estas normas establece en su artículo 13 que será información pública aquella que obre en poder de un sujeto incluido en su ámbito de aplicación –lo que es el caso del Gobierno de Aragón–, y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, condición que se cumple en los dos conjuntos de datos a los que se refiere el presente informe.

Las limitaciones al derecho de acceso se recogen en el artículo 14, no resultando aplicable, a nuestro juicio, ninguna de ellas. El artículo siguiente se refiere a la información que contenga datos de carácter personal. Básicamente establece que únicamente se podrá permitir al acceso a los datos que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LORTAD), tengan la naturaleza de datos especialmente protegidos si existe el consentimiento del interesado y que en los demás casos deberá ponderarse el interés público presente con el perjuicio causado a los afectados.

Por su parte, la Ley de Aragón 8/2015, en su artículo 10 dice que “El acceso a la información pública podrá ser limitado por razón de la seguridad o defensa del Estado, la averiguación de los delitos, la intimidad de las personas, la protección de datos de carácter personal, la propiedad intelectual y demás límites establecidos en la legislación básica”. Más allá de esta mención, la Ley no contiene una regulación en detalle sobre el acceso a la información que contenga datos de carácter personal, por lo que habrá de estarse a lo dispuesto en la LTBG. Aunque sí que cabe considerar que la regulación de esta podrá matizarse con el criterio interpretativo que se da en el párrafo 2º del mencionado artículo 10, según el cual:

En todo caso, el principio de transparencia se considerará prevalente y cualquier limitación deberá tener fundamento en un límite o excepción establecido por norma con rango de ley e interpretarse en su aplicación de forma restrictiva.

Como norma más específica respecto a la publicación de datos abiertos se encuentra el artículo 23 de la Ley de Aragón, que dice:

1. Con el fin de mejorar la transparencia, promover la interoperabilidad entre las Administraciones y generar valor en la sociedad, los sujetos afectados por el ámbito de aplicación de este título deben promover las acciones necesarias para una efectiva apertura de los datos públicos que obren en su poder de forma reutilizable con pleno respeto a las restricciones de privacidad, seguridad o

propiedad. La regla general será la publicación de la información previa disociación de los datos de carácter personal que pueda contener.

2. Los conjuntos de datos que se generen por la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma se diseñarán para su disposición como conjunto de datos abiertos dentro del punto de acceso de datos abiertos del Gobierno de Aragón, atendiendo a las restricciones de propiedad, privacidad o seguridad que puedan existir.

3. Los nuevos conjuntos de datos generados por la formalización de contratos, convenios, acuerdos, conciertos, subvenciones u otras figuras jurídicas en las que se plasme la relación del Gobierno de Aragón y otras entidades se dispondrán como conjunto de datos abiertos, siempre que sea posible. Para ello se fomentará que dichos instrumentos jurídicos contengan una cláusula “open data” que garantice la efectiva liberación de los conjuntos de datos.

4. El punto de acceso de datos abiertos del Gobierno de Aragón será el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Aragón, al que se podrá acceder también desde la sede electrónica del Gobierno de Aragón.

En este artículo, aunque se mencionan dos veces las restricciones de propiedad, privacidad o seguridad que puedan existir, no se detalla ningún aspecto de las mismas, por lo que lo que, de acuerdo con lo dicho anteriormente respecto al artículo 10 de la Ley, habrá de estarse a lo dispuesto por la LTBG.

El artículo 15 de la LTBG dispone que las restricciones al derecho de acceso derivadas de la protección de los datos de carácter personal no serán aplicables si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Por su parte, el artículo 23 de la Ley de Aragón establece que “la regla general será la publicación de la información previa disociación de los datos de carácter personal que pueda contener.” En el supuesto que se trata en el presente informe se cumple con dicha obligación, pero, como se ha expuesto anteriormente, aunque en los datos publicados se eliminan los elementos identificativos, es posible, al menos en algunos supuestos, la asociación de personas físicas con los bienes inmuebles a los que se refieren los datos, por lo que se deberán ponderar, tal y como ordena la LTBG, los derechos en conflicto.

## 4 Ponderación

---

En la ponderación a realizar está presente de una parte la obligación de transparencia de las Administraciones públicas, que es uno de los fundamentos principales del derecho de acceso. Según la interpretación que se hace de la Exposición de Motivos de la LTBG en la Resolución de 23 de marzo de 2015, de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre criterios de aplicación del art. 15 de la LTBG, en respuesta a la solicitud 1/2015 de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA):

---

La transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos. Además, la transparencia permite la reutilización de la información del sector público para impulsar la innovación y el desarrollo económico.

De acuerdo con lo anterior, dentro del supuesto analizado solo la publicación de la información sobre las subvenciones solicitadas en aplicación de la PAC estaría amparada por este principio, y únicamente en tanto en cuanto trata de la utilización de fondos públicos. Sin embargo, tanto en este caso como en el de los datos sobre las fianzas previstas en la Ley de Aragón 10/1992 –en el que no se ven afectados fondos públicos– el interés de la publicación radica sobre todo en la información que estos conjuntos de datos pueden aportar sobre la actividad económica y sobre la sociedad aragonesa. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley de Aragón, sí que incluye en su definición de la transparencia otros fines, además de control de los poderes públicos, al referirse al impulso de la innovación y el desarrollo económico:

La transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos. Además, la transparencia permite la reutilización de la información del sector público para impulsar la innovación y el desarrollo económico.

En esta línea, no cabe duda de que la publicación de los dos conjuntos de datos analizados en el presente informe constituye una valiosa aportación para el estudio de dos fenómenos de notable importancia:

- 1) **Los arrendamientos de inmuebles urbanos:** pudiendo conocerse el número de las viviendas y locales de negocio arrendados en las distintas zonas de Aragón, así como de los valores de las rentas, incluida la evolución temporal de ambos factores.
- 2) **Las explotaciones agrarias y ganaderas:** pudiendo conocerse el número, extensión y características de las parcelas agrícolas y ganaderas explotadas en las distintas zonas Aragón, el producto o productos obtenidos en cada una de ellas, así como la edad, sexo, estado civil y vinculación con la parcela de la persona que realiza la explotación.

En la otra parte de la ponderación se encuentra la posible afcción del derecho a la protección de los datos personales. En el primer conjunto de datos podrían verse afectados el arrendador o arrendatario de un inmueble cuando alguien fuera capaz de asociarlos con los datos publicados. Para ello, sería preciso que este inmueble sea el único arrendado en una determinada calle o población y que alguien sepa que una determinada

---

persona es su propietario o inquilino. La información adicional que obtendría quien dispusiera de la información anterior sería el importe de la renta mensual. En consecuencia, la afección sobre el derecho de los titulares de los datos podría considerarse baja por dos motivos, uno, la dificultad de asociar los datos a una persona física dada y, otro, la escasa relevancia del dato obtenido.

En el segundo conjunto de datos es preciso analizar de forma separada las distintas categorías en las estos se dividen. En primer lugar, están los datos referentes a la parcela, como la extensión, que pueden obtenerse libremente en el sitio web del Catastro. Este sitio no incluye la identificación del propietario, que se considera dato protegido, pero tampoco la incluye el conjunto de datos a publicar. Por tanto, pueden considerarse como datos accesibles al público, a los que no es de aplicación la LOPD. En cuanto a los datos relativos al cultivo, su publicación vendría respaldada, además de por el conocimiento que pueden aportar sobre la actividad agraria y ganadera, por su efecto de control, ya que al tratarse de declaraciones realizadas para la obtención de subvenciones con fondos públicos, la veracidad de la mismas tiene interés general.

Pero, sin duda, los datos cuya publicación podría verse como más problemática son los de edad, sexo, estado civil y título de la tenencia sobre la parcela, de la persona que realiza la explotación. El valor que aporta su publicación es el de facilitar una caracterización precisa de algunos parámetros sociológicos del mundo rural aragonés. Esta tiene un indudable valor científico, ya que dichos datos pueden asociarse a variables geográficas y a factores como el tipo de explotación o el cultivo obtenido. En cuanto a la afección del derecho de los titulares ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que no se incluyen elementos identificativos, por lo que deberá conocerse previamente que una determinada persona física explota una parcela dada. La información adicional que podría obtenerse es que esa persona es solicitante de la PAC, lo que vendría justificado por tratarse de una subvención; el sexo y la edad, cuyo conocimiento consideramos que no causa un perjuicio relevante al afectado; y, finalmente, el título de la tenencia. Respecto de este último, ha de tenerse en cuenta que se trata de una lista cerrada con muy pocas categorías (propiedad, arrendamiento, aparcería, otros) y que, por tanto, su capacidad descriptiva es muy escasa. Básicamente permitiría, a quien ya conoce de la previa vinculación de alguien con una parcela, saber si es propietario o no de la misma. Pero esta información también puede obtenerse de otras fuentes, como el Registro de la Propiedad.

Por todo lo anterior, consideramos que en la publicación en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón de los datos referidos a los arrendamientos urbanos y a las prestaciones de la PAC que se han descrito en este informe prevalece el interés público y que, en consecuencia, la misma cumple con lo dispuesto en la LTBG y la Ley de Aragón 8/2015.



Fdo.: José Félix Muñoz Soro