

Reclamació: 335/2018

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per una associació per la denegació d'accés a informació sobre les persones beneficiàries de subvencions i ajuts en matèria d'habitatge

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 335/2018 presentada per una associació contra un Ajuntament per la denegació d'accés a informació sobre les persones beneficiàries de l'ajut al lloguer, d'ajut al pagament de deutes de rendes del lloguer, d'ajut a persones que han perdut l'habitatge, de l'habitatge protegit en règim de lloguer i de prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 18 de maig de 2018, una associació presenta un escrit davant un Ajuntament en què sol·licita l'accés a:

“Les dades identificatives (nom i cognoms) de cadascuna de les persones beneficiàries de les prestacions llistades a continuació, i de les quanties que han percebut, per anys, del 2013 fins al maig de 2018:

1. Ajut o subvenció al lloguer, de les dues tipologies.

2. Ajut al pagament de deutes de rendes del lloguer

3. Ajuts a persones que han perdut l'habitatge.

4. Habitatge protegit en règim de lloguer.

5. Prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries.”

2. En data 28 de juny de 2018, l'Ajuntament dicta resolució mitjançant la qual se li denega l'accés.

3. En data 12 de setembre de 2018, l'associació presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per haver denegat l'accés a la informació pública sol·licitada.

4. En data 10 d'octubre de 2018, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades.

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada, com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.f) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relatiu a la intimitat i els altres drets privats legítims, l'aplicació del qual podria comportar que el dret d'accés de l'entitat reclamant hagi d'ésser denegat o restringit.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

La reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés a informació sobre les dades identificatives (nom i cognoms) i l'import percebut de les persones beneficiàries de l'ajut o subvenció al lloguer, l'ajut al pagament de deutes de rendes del lloguer, els ajuts a persones que han perdut l'habitatge, l'habitatge protegit en règim de lloguer i les prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries, de l'any 2013 fins al maig de 2018 l'actualitat.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC) a l'article 18 estableix que *"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"* (apartat 1). L'article 2.b) de l'LTC defineix 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". En termes similars, es pronuncia la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, (en endavant, LT).

Així, la informació a que fa referència la reclamació, és *"informació pública"* a efectes de la legislació de transparència i resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa.

L'entitat que sol·licita l'accés és una associació, la qual estaria legalment constituïda i dotada de personalitat jurídica pròpia a efectes de poder exercir el dret d'accés reconegut en aquest article 18 de l'LTC.

No obstant això, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis (article 20 i següents de l'LTC). En concret, i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a l'LTC que invoca l'entitat reclamant.

L'article 23 de l'LTC, estableix el següent:

"Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penal o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."

En el cas que ens ocupa, sembla clar que les sol·licituds d'accés que s'analitzen no comporten l'accés a dades especialment protegides a les que es refereix l'article 23 de l'LTC, atès que, en principi, només es tracta de dades identificatives (nom i cognoms), quanties i tipus d'ajut. Però, si es relacionen aquestes dades amb els requisits que es demanen per poder obtenir aquests ajuts, podria deduir-se, per exemple, si el beneficiari és una persona discapacitada. Per tant, l'accés a aquestes dades podria comportar el coneixement de dades personals especialment protegides.

L'article 24.2 de l'LTC, relatiu a la protecció de dades personals, disposa que:

"2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), 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. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones."

Per tant, caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura. Per això, caldrà examinar la finalitat pretesa, les

possibles persones afectades, la naturalesa de la informació personal sol·licitada i la concreció amb que s'ha formulat la sol·licitud.

III

En el cas que ens ocupa, l'entitat demana l'accés a la informació pública dels programes socials d'habitatges, dels últims cinc anys (de l'any 2013 al maig de l'any 2018). En concret, sol·licita l'accés a:

- “1. Ajut o subvenció al lloguer, de les dues tipologies.*
- 2. Ajut al pagament de deutes de rendes del lloguer*
- 3. Ajuts a persones que han perdut l'habitatge.*
- 4. Habitatge protegit en règim de lloguer.*
- 5. Prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries.”*

Per tant, en atenció a la informació sol·licitada i als efectes de fer una ponderació, cal tenir present, que demana dades sobre subvencions i ajuts públics, en què regeix el principi de publicitat.

En aquest sentit, l'article 15 estableix una regulació detallada sobre la publicitat de les subvencions i ajuts públics, en els termes següents:

“Transparència en l'activitat subvencional

1. La informació relativa a les subvencions i els ajuts públics que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

(...)

c) Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.

(...).”

Aquest precepte habilita expressament la divulgació de la informació sobre les subvencions i ajuts públics atorgats relativa a l'import, l'objecte o finalitat i identitat dels beneficiaris, per tal de possibilitar a la ciutadania el coneixement exacte de qui rep una subvenció, quant i per a què la rep. A més, preveu expressament la preservació de la identitat dels beneficiaris d'aquelles subvencions i ajuts públics que s'atorguen per motius de vulnerabilitat social.

Pel que fa als ajuts en matèria d'habitatge, l'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge. Aquesta competència es desplega a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (en endavant Llei 18/2007) que configura el marc normatiu pel qual s'ha de regir aquesta matèria i, especialment, l'habitatge de protecció oficial i els ajuts públics en matèria d'habitatge.

L'article 72 de la Llei 18/2007 disposa que el departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema de prestacions per al pagament del lloguer per a les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya *“amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge por situar en risc d'exclusió social*

residencial o dificultar el procés d'inserció social" (article 72.1) i regula les prestacions per al pagament del lloguer i les prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials (article 72.2 a) i b)).

El Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, regula els programes socials d'habitatge (capítol 2) que tenen per finalitat, entre d'altres, ajudar les persones en risc d'exclusió social que tenen dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge o de pagar el lloguer o les quotes d'amortització hipotecàries, la qual cosa les podria situar en l'exclusió social residencial o dificultar-ne el procés d'inserció social.

Així, la Resolució GAH/921/2018, de 10 de maig, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les subvencions per al pagament del lloguer, regula la concessió de subvencions per al pagament del lloguer, per facilitar l'accés i la permanència en un habitatge en règim de lloguer a sectors de població en risc d'exclusió social.

La Resolució GAH/867/2018, de 2 de maig, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les prestacions per al pagament del lloguer destinades a col·lectius específics, regula les condicions per sol·licitar les prestacions per al pagament del lloguer regulades a l'article 72.2.a) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, destinades a col·lectius específics.

La Resolució TES/7/2016, de 4 de gener, estableix les condicions d'accés a les prestacions econòmiques d'especial urgència per afrontar situacions d'emergència en l'àmbit de l'habitatge, i el procediment per concedir-les.

De la normativa citada, es desprèn que la finalitat d'aquests ajuts és possibilitar la permanència en l'habitatge de la persona sol·licitant i de la seva unitat de convivència, per prevenir l'exclusió social que pot suposar la pèrdua de l'habitatge que constitueix la residència habitual i permanent.

Per tant, les persones destinatàries d'aquests ajuts, són persones especialment vulnerables que es troben en situació d'exclusió residencial (situació en què es troben les persones o unitats familiars que no disposen d'habitatge, o han perdut la propietat o la possessió immediata de l'immoble que és llur habitatge, i que no tenen un habitatge alternatiu ni ingressos suficients per a aconseguir-ne un de digne i adequat) o en situació de risc d'exclusió residencial (persones i unitats familiars que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'Indicador de Renda de Suficiència (IRSC), si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència).

Aquests ajuts, responen a unes condicions i necessitats particulars. S'atorguen en funció dels ingressos de la unitat de convivència de la persona sol·licitant i de situacions personals i familiars concretes que cal acreditar mitjançant l'aportació d'una sèrie de documents que poden contenir categories especial de dades en els termes de l'article 9 de l'RGPD (origen ètnic o racial, salut, etc.) o dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a condemnes o infraccions penals), o bé dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades, com per exemple dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, d'atur, ésser perceptor de

prestacions i altres subsidis, tractar-se de famílies monoparentals, existència de situacions de discapacitat, procediments judicials, etc.

En aquest cas, l'entitat sol·licita conèixer la identitat dels beneficiaris (nom i cognoms), així com la quantia percebuda per aquests conceptes. Si bé, no sol·licita dades especialment protegides ni incloses dins de la categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), es tracta d'informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat, ja que, cal tenir present que aquesta informació posada en relació amb la finalitat dels ajusts públics en matèria d'habitatge que sol·licita, comportaria la revelació de l'existència d'una situació d'especial necessitat. Per tant, aquestes circumstàncies actuarien com a límit a la publicació de la identitat de les persones beneficiàries dels ajuts en habitatge de protecció oficial en règim de lloguer i els ajuts públics en matèria d'habitatge, amb indicació de la quantia percebuda, a què fa referència l'LTC (article 15.1 c)).

Per altra banda, d'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació.

En aquests sentit, l'article 1.2 de l'LTC, disposa que la finalitat de la llei de transparència *"és establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública"*.

L'entitat sol·licitant al·lega que pretén *"vetllar perquè l'Administració estigui fent un ús adequat dels instruments de cohesió social referits i no estiguin percebent ajudes o prestacions persones en raó del seu vincle personal amb els responsables polítics"*.

Segons això, i en relació amb el que disposa l'article 1.2 de l'LTC, cal entendre que la sol·licitud d'informació hauria d'emmarcar-se en la finalitat d'avaluació i de control de l'actuació de l'Administració.

En aquest sentit, la mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió dels ajusts en matèria d'habitatge, sense aportar cap altra informació addicional i en atenció a la naturalesa dels ajuts vinculats a situacions de vulnerabilitat, no pot justificar revelar la identitat de les persones que n'hagin resultat ésser beneficiàries. Cal tenir en compte que la finalitat d'aquests ajuts és precisament prevenir l'exclusió social que pot suposar la pèrdua de l'habitatge que constitueix la residència habitual i permanent, i que una revelació indiscriminada de la identitat dels beneficiaris podria anar precisament en contra d'aquesta finalitat, provocant una estigmatització d'aquestes persones.

En aquest cas, podria entendre's que el dret d'accés sol·licitat per l'entitat es podria veure satisfet facilitant-li aquella mateixa informació que l'Administració ha de publicar en compliment de l'obligació de publicitat activa sobre llur activitat subvencional a què fa referència l'article 15 de l'LTC i en els mateixos termes previstos en aquell precepte, això és amb informació agregada o amb una relació anonimitzada dels ajuts atorgats per aquest concepte amb indicació de l'import rebut, sempre que no es pugui relacionar amb persones concretes.

Així, amb la informació de què es disposa i fent una ponderació amb caràcter general, no sembla que, des del punt de vista de la protecció de dades, es pugui admetre el

dret de l'entitat a accedir a la identitat de les persones que han resultat ésser beneficiàries dels ajuts i subvencions en matèria d'habitatge i la quantia que ha percebut cadascuna d'elles.

Conclusió

A la vista de la normativa de protecció de dades de caràcter personal, no resulta justificat l'accés de l'entitat reclamant a la informació que permeti identificar les persones beneficiàries de subvencions i ajuts en matèria d'habitatge amb indicació de la quantia percebuda per aquests conceptes. Això, sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada o anonimitzada.

Barcelona, 31 d'octubre de 2018