

**Reclamació: 363/2018**

**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un ciutadà contra un ens públic per la denegació parcial d'accés a la informació sobre els beneficiaris d'ajuts i subvencions 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 presentada per un ciutadà contra un ens públic per la denegació parcial d'accés a la informació sobre els beneficiaris d'ajuts i subvencions en matèria d'habitatge.

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

**Antecedents**

1. En data 18 de maig de 2018, un ciutadà presenta a un ajuntament una sol·licitud d'accés a la informació pública en que demana que se li facilitin les dades identificatives (nom i cognoms) de les persones beneficiàries i les quanties percebudes, per anys, del 2013 fins al maig de 2018, de les prestacions o ajuts següents:

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 maig de 2018, l'Ajuntament tramet al departament de la Generalitat competent la sol·licitud, per tal que es doni resposta pel que fa als ajuts dels punts 1, 2 i 3 atès que es tracta d'ajudes atorgades per la Generalitat, i aquesta s'adreça a l'ens públic responsable

3. En data 3 de setembre de 2018, l'entitat dicta resolució mitjançant la qual s'acorda l'estimació parcial, en el sentit de facilitar a l'interessat un llistat amb les inicials del nom i cognoms dels beneficiaris així com una part de les xifres del DNI així com les quanties percebudes per anys, des del 2013 fins al maig de 2018.

Es denega l'accés a la identitat dels beneficiaris a l'empara dels articles 15.1.c) i 23 de l'LTC, en entendre que es tracta d'ajuts adreçats de forma expressa a persones en risc d'exclusió social residencial (article 72 de la Llei 18/2017) i per tant, socialment vulnerables.

4. En data 2 d'octubre de 2018, l'interessat presenta reclamació davant la GAIP contra l'entitat en considerar que hauria de poder disposar del nom i cognoms i no només de les inicials de les persones beneficiàries.

En concret, en l'escrit que acompanya la reclamació s'al·lega succintament que el dret d'accés ha de tenir un abast més ampli que les previsions que pugui fer la legislació de transparència en matèria de publicitat activa, i que els ajuts als quals es pretén accedir no haurien de considerar-se al seu parer dins el supòsit d'ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social.

S'al·lega també que aquest tipus de prestacions estan per regla general sotmeses al principi de concurrència i per tant de transparència, cosa que obliga a la publicitat de les llistes d'admesos, almenys als interessats en els procediments i a la resta de ciutadans mitjançant el dret d'accés. En aquest sentit, s'addueix que la informació que es demana es publicada per altres Comunitats Autònomes i que Catalunya ho venia fent almenys fins l'any 2011.

S'apunta al fet que la sol·licitud es fa sobre dades merament identificatives incloses i en cap cas sobre dades especialment protegides.

Per últim, s'insisteix en el fet que l'objecte de la sol·licitud és poder comprovar la identitat dels beneficiaris a efectes de fiscalitzar que no s'estiguin beneficiant persones que no compleixen els requisits establerts per tenir vincles personals, familiars o d'afinitat partidista amb els responsables polítics. Essent aquest l'objectiu, es considera que la informació parcial facilitada no serveix per aconseguir aquesta finalitat.

En aquest mateix escrit es demana informació addicional a la inicialment sol·licitada, afegint-hi ara l'accés a les dades del NIF i el municipi de residència de cadascun dels beneficiaris, entenent que es tracta igualment de dades merament identificatives d'aquestes persones.

5. En data 18 d'octubre de 2018, l'entitat emet informe sobre el seu posicionament en relació amb la reclamació presentada.

6. En data 26 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.

Tot i que el nou RGPD és d'aplicació des del dia 25 de maig de 2018 (article 99), en aquest cas regeix l'LOPD i el seu reglament de desplegament (RLOPD), atès que aquesta era la normativa vigent en el moment en què es va formular la sol·licitud d'accés prèvia a la reclamació (18 de maig de 2018). Cal tenir present, però, que les conclusions d'aquest informe no variarien en cas que fos la nova reglamentació europea la norma de referència.

## II

L'article 18 de la Llei 19/2014 (en endavant LTC), 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) 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 estatal 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La informació relacionada amb les persones beneficiàries d'ajuts o subvencions concedides en matèria d'habitatge és informació pública als efectes del l'article 2.b) LTC i, per tant, resta sotmesa al regim d'accés previst en la legislació de transparència. No obstant això, d'acord amb

l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. 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 justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a l'LTC que invoca la persona sol·licitant.

### III

La persona sol·licitant reclama a un ens públic al nom i cognom de totes les persones beneficiaries d'ajuts i subvencions al pagament del lloguer, als deutes per rendes de lloguer, o a les persones que han perdut l'habitatge, i l'import percebut per anys, des del 2013 fins el maig de 2018.

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.

En aquest marc, 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, disposa que aquestes *“tenen per objecte regular la concessió de subvencions per al pagament del lloguer, en règim de concurrència pública competitiva, per facilitar l'accés i la permanència en un habitatge en règim de lloguer a sectors de població en risc d'exclusió social.”* (Apartat 1 de l'Annex “Objecte”).

En la mateixa línia i pel que fa als ajuts al pagament de rendes de lloguer, o a persones que han perdut l'habitatge, 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. 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. Aquestes prestacions s'adrecen a persones que es troben en situació de risc. (Apartat 1 de l'Annex "Objecte i finalitat")

Tenint en compte el marc normatiu de les subvencions i ajuts a les quals es pretén accedir, i que la informació que es demana es limita a les dades identificatives (nom i cognoms) de les persones beneficiàries, el tipus d'ajut i l'import rebut, en principi no sembla que l'accés pugui afectar dades especialment protegides a que es refereix l'article 23 de l'LTC:

*"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."*

L'entitat apunta, però, al fet que en aquest tipus de subvencions o ajuts atorgades a persones en situacions de vulnerabilitat social, la difusió de la informació sobre els beneficiaris podria comportar el coneixement per part de terceres persones, de dades especialment protegides en els termes de l'article 7 l'LOPD, això és, relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual.

Aquesta circumstància podria produir-se si les dades facilitades es poguessin relacionar amb els requisits concrets que es demanen per poder obtenir aquests ajuts, i d'aquests requisits se'n pogués deduir per exemple que la persona beneficiària és discapacitada. En la mesura que això, sigui així, i per aplicació de l'article 23 de l'LTC caldria limitar-ne l'accés a la informació que permeti identificar les persones beneficiàries.

#### IV

Més enllà d'aquests supòsits en que a través de la informació facilitada posada en relació amb els requisits de les convocatòries de les subvencions o ajuts en qüestió pugui inferir-se informació personal de caràcter especialment protegit, l'accés es regeix pel que disposa l'article 24.2 LTC :

*"2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, 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.*

*(...) "*

En atenció a la informació sol·licitada i als efectes de la ponderació esmentada, cal tenir present que ens trobem davant una matèria, la de subvencions i ajuts públics, en què regeix el principi de publicitat.

Així, l'LTC estableix en el seu article 15 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. Tanmateix, també preveu expressament la preservació de la identitat dels beneficiaris d’aquelles subvencions i ajuts públics que s’atorguen per motius de vulnerabilitat social.

La difusió d’aquestes dades en les seues electròniques i els llocs webs dels subjectes obligats (article 5.1 Llei 19/2014), és a dir, a Internet sense cap tipus de restricció d’accés, comporta, des del punt de vista de la protecció de dades, una afectació molt més directa sobre el dret a la privacitat d’aquestes persones. Cal tenir present que la informació personal difosa per aquest mitjà pot ser consultada per qualsevol persona, fet que, en atenció a la naturalesa de l’ajut públic, pot facilitar l’elaboració de perfils socioeconòmics, vinculats a situacions de vulnerabilitat, dels titulars d’aquestes dades.

L’entitat posa de relleu que les persones destinatàries d’aquests ajuts són persones que es troben en risc d’exclusió social residencial en els termes de l’article 72 de la Llei 18/2007, i tenint en compte això, facilita a l’interessat una relació amb les dades que es publiquen en relació amb aquests ajuts, consistents en les inicials dels beneficiaris, les quatre darreres xifres del número de DNI i l’import percebut en cadascun dels anys que es demanen.

La persona reclamant entén que no concorre el supòsit de vulnerabilitat social, en afirmar que el problema de l’habitatge a Catalunya és endèmic i afecta a totes les capes de la societat, cosa que fa que, al seu parer, el risc d’exclusió residencial a que fa referència la resolució de l’entitat sigui un problema que afecta a tota la població.

Sigui quina sigui la situació de l’habitatge a Catalunya, el cert és que es tracta d’ajuts de tipus econòmic que es donen a persones amb ingressos que no poden superar l’import establert en les respectives resolucions a través de l’Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC). Aquest és un valor econòmic que acaba determinant el llindar a partir del

qual els ciutadans tenen accés a un seguit de prestacions socials per cobrir les situacions de necessitat en les que es troben, d'acord amb les previsions de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

Del contingut de les resolucions que emparen la concessió d'aquest tipus d'ajut se'n desprèn clarament que aquests 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, procediments judicials, etc.

Es tracta, per tant, 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, comportarien la revelació de l'existència d'una situació d'especial necessitat. Sembla clar que aquestes circumstàncies actuarien com a límit a la publicació de la identitat de les persones beneficiàries d'aquests ajusts, amb indicació de la quantia percebuda, a què fa referència l'LTC (article 15.1.c)), però també podrien actuar com un límit al dret d'accés de la ciutadania (article 18 LTC) -el qual es configura, segons el preàmbul de la mateixa LTC, com un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per la via de la transparència- en cas de no quedar suficientment acreditada la rellevància que pugui tenir la identificació concreta d'aquestes persones.

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.

El reclamant pretén accedir a la informació sol·licitada per tal de fiscalitzar o comprovar si hi ha hagut repartiment de diners a persones sense complir amb els requisits i amb vincles personals, familiars o partidistes amb els responsables polític, pretensió que en principi hauria d'emmarcar-se en la finalitat d'avaluació i de control de l'actuació de l'Administració en els termes de l'article 1.2 de l'LTC.

Ara bé, la mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió dels ajusts en matèria d'habitatge, sense aportar cap altra informació addicional no pot justificar revelar la identitat de les persones que n'hagin resultat ésser beneficiàries d'uns ajusts que han estat percebuts en atenció a situacions de vulnerabilitat social. Aquest accés es sol·licita de manera generalitzada respecte a tot tipus d'ajuts relacionats amb el pagament de l'habitatge i afectaria de manera indiscriminada a un gran nombre de persones.

La finalitat d'aquests ajusts és precisament prevenir l'exclusió social que pot suposar la pèrdua de l'habitatge que constitueix la residència habitual i permanent, i una revelació

indiscriminada de la identitat dels beneficiaris podria anar precisament en contra d'aquesta finalitat, provocant una estigmatització d'aquestes persones.

Per altra banda, el fet que la mateixa llei de transparència hagi optat per preservar la privacitat dels beneficiaris de subvencions o ajuts concedits en raó de situacions vulnerables, fa que aquestes persones puguin tenir l'expectativa que la seva identitat no serà divulgada a tercers de manera indiscriminada per acomplir finalitats de transparència i sense més justificació que l'al·lusió a eventuais irregularitats que s'hagin pogut cometre per part dels càrrecs públics.

Per tot això, es considera que no estaria justificat l'accés al nom i cognoms o qualsevol altra informació que permeti la identificació directa o indirecta de les persones beneficiàries de les subvencions o ajuts que es reclamen.

Això sense perjudici que s'hagi de reconèixer al reclamant, com de fet consta que s'ha fet, el dret d'accés a la 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 percebut, sempre que no es pugui relacionar amb persones concretes.

Als efectes de procedir a l'anonimització de la informació, cal fer avinent que per tal que aquesta pugui ser considerada suficient, en els termes de la legislació de protecció de dades, cal garantir que la informació que es faciliti no pugui relacionar-se amb una persona física identificada o identificable. Així, l'anonimització requeriria l'eliminació del document de tota la informació que pugui permetre la identificació de la persona o persones afectades, tenint en compte no només la informació que consti en el document sinó les dades que poden obtenir-se per altres vies, valorant si existeix o no un risc real de reidentificar les persones afectades sense fer esforços desproporcionats.

Existeix també la possibilitat de facilitar la informació prèvia seudonimització de les dades, que en termes de l'article 4.5 del nou RGPD, consisteix en tractar les dades personals de manera que aquelles que es facilitin ja no puguin atribuir-se al titular de les dades sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació addicional consti per separat, i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixin a una persona física identificada o identificable. Aquesta seria l'opció triada per l'entitat en facilitar al reclamant els llistats amb les inicials dels beneficiaris juntament amb les quatre últimes xifres del DNI i l'import rebut per cada any.

Convé aclarir que la substitució del nom i cognoms dels beneficiaris per les seves inicials no es pot considerar una tècnica adequada de seudonimització, atès que en el context actual de desenvolupament de les noves tecnologies, no es pot descartar que mitjançant la introducció de les inicials d'una persona en un cercador a Internet i disposant d'altra informació que es pugui relacionar amb aquestes inicials es pugui acabar identificant la persona afectada sense fer esforços desproporcionats. El fet de disposar a més a més de les quatre darreres xifres del DNI augmenta les possibilitats d'acabar identificant els titulars. En aquest sentit, seria més respectuós amb la normativa de protecció de dades limitar la informació a les quatre darreres xifres dels DNI i suprimir les inicials.



## **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, anonimitzada o seudonimitzada.

Barcelona, 19 de novembre de 2018