

IAI 33/2018

Reclamación: 262/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por una asociación por la denegación de acceso a información sobre las personas beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 262/2018 presentada por una asociación contra (...) por la denegación de acceso a información sobre las personas beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 17 de mayo de 2018, una asociación presenta un escrito ante el (...) en el que solicita:

"Los datos identificativos (nombre y apellidos) de cada uno de los beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía, con las cuantías percibidas por cada uno de estos beneficiarios, desde la creación de esta renta hasta la actualidad".

2. En fecha 18 de junio de 2018, la (...) dicta resolución mediante la cual se acuerda:

"Desestimar totalmente la solicitud de acceso a información pública presentada (...), dado que la información solicitada se encuentra afectada por la limitación de acceso a la información pública prevista en el artículo 21 de la Ley 19 /2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

3. En fecha 17 de julio de 2018, la asociación presenta reclamación ante la GAIP contra (...) por denegar el acceso a la información pública solicitada.

4. En fecha 1 de agosto de 2018, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21.1.f) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativo a la intimidad y los demás derechos privados legítimos, cuya aplicación podría comportar que el derecho de acceso entidad reclamante deba ser denegado o restringido.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Antes de entrar a analizar el fondo de la reclamación conviene recalcar que, si bien el RGPD es plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018 (artículo 99), en este caso rige la LOPD y su Reglamento de despliegue (RLOPD), dado que ésta era la normativa vigente en el momento en que se formuló la solicitud de acceso (17 de mayo de 2018).

Sin embargo, señalar que las conclusiones de este informe no variarían en caso de que fuera la nueva reglamentación europea la norma de referencia.

II

La reclamación se interpone contra la denegación del acceso a información sobre las personas beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía, desde que se creó la renta hasta la actualidad, consistente en sus datos identificativos (nombre y apellidos) y el importe percibido.

De acuerdo con el artículo 3.i) de la LOPD, cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado, constituye cesión o comunicación de datos personales. Con carácter general, los datos personales sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y cesionario, previo consentimiento del interesado. Sin embargo, el artículo 11.2 a) la LOPD habilita la cesión de

datos personales sin contar con el consentimiento del interesado cuando ésta esté amparada en una norma con rango de ley.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTC), establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

La entidad que solicita el acceso es una asociación, la cual estaría legalmente constituida y dotada de personalidad jurídica propia a efectos de poder ejercer el derecho de acceso reconocido en este artículo 18 de la LTC.

El artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”.

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública) .

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos de carácter personal, hay que valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca a la entidad solicitante.

IV

El artículo 24.2 de la LTC, relativo a la protección de datos personales, dispone que:

“2. Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23 (datos especialmente protegidos), se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las mismas personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: a) El tiempo transcurrido. b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.”

La renta garantizada de ciudadanía es “una prestación social de naturaleza económica y percepción periódica que se configura como una prestación garantizada de derecho subjetivo y que tiene como finalidad desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que la han llevado a necesitar esta prestación” (artículo 2.1 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía).

En atención a la información solicitada ya los efectos de la mencionada ponderación, hay que tener presente que nos encontramos ante una materia, la de subvenciones y ayudas públicas, en la que rige el principio de publicidad.

Así, la LTC establece en su artículo 15 una regulación detallada sobre la publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, en los siguientes términos:

“Transparencia en la actividad subvencional

1. La información relativa a las subvenciones y ayudas públicas que los sujetos obligados deben hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir: (...) c) Las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, **con indicación del importe, objeto y beneficiarios**. Esta información debe incluir las subvenciones y las ayudas, debe estar actualizada y debe hacer referencia a los últimos cinco años. **También debe incluir las subvenciones y las ayudas otorgadas sin publicidad y concurrencia** si estos requisitos se han exceptuado, en los casos establecidos legalmente. **En el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, debe preservarse la identidad de los beneficiarios.** (...).”

Este precepto habilita expresamente la divulgación de la información sobre las subvenciones y ayudas públicas otorgadas relativa al importe, objeto o finalidad e identidad de los beneficiarios, para posibilitar a la ciudadanía el conocimiento exacto de quien recibe una subvención, cuánto y para que la recibe. Asimismo, también contempla expresamente la preservación de la identidad de los beneficiarios de aquellas subvenciones y ayudas públicas que se otorgan por motivos de vulnerabilidad social.

De acuerdo con la Ley 14/2017, ya citada, la renta garantizada de ciudadana se concede a aquellas personas que, reuniendo los requisitos establecidos legalmente (artículo 7), se encuentren en riesgo de pobreza o de exclusión social, a efectos de promover su autonomía y participación activa en la sociedad (artículo 1).

El legislador considera que forman parte de este colectivo especialmente vulnerable las personas que tienen una carencia material extrema, las que tienen ingresos por unidad de consumo por debajo del 60% de la media y las que viven en hogares con una intensidad de ocupación muy baja o nula.

Se trata de una prestación económica de la que pueden ser beneficiarias las personas que forman parte del mismo núcleo como miembros de la respectiva unidad familiar y que responde a sus condiciones y necesidades particulares (artículo 5). Así, si bien se otorga en función de los ingresos de la persona titular (aquella a cuyo favor se aprueba la prestación) también se tienen en cuenta situaciones personales y familiares concretas (estar en paro y sin recursos, ser pensionista o perceptor de prestaciones y otros subsidios, tratarse de familias monoparentales, tener la condición de refugiado, ser víctima de violencia de género, existencia de situaciones de discapacidad, etc.).

Si bien la entidad solicita conocer la identidad (nombre y apellidos) de los beneficiarios de la renta, así como la cuantía percibida por este concepto, debe tenerse presente que esta información puesta en relación con el objeto o finalidad de la prestación social comportaría la revelación también de la existencia de una situación de especial necesidad.

A pesar de no tratarse de datos especialmente protegidos, en los términos del artículo 7 de la LOPD, o de datos incluidos dentro de esta categoría con un régimen específico (los relativos a infracciones administrativas o penales), se trata de información merecedora de una especial reserva o confidencialidad, tal y como se desprende tanto de la Ley 14/2017 (artículo 15) como de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (artículo 9).

Parece claro que estas circunstancias actuarían como límite a la publicación de la identidad de las personas beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía, con indicación de la cuantía percibida, a la que hace referencia tanto la LGS como la LTC (artículos 20.8 y 15.1 .c), respectivamente), pero también podrían actuar como un límite al derecho de acceso de la ciudadanía (artículo 18 LTC) -el cual se configura, según el preámbulo de la propia LTC, como un derecho que complementa la información que el ciudadano puede obtener por la vía de la transparencia- en caso de no quedar suficientemente acreditada la relevancia que pueda tener la identificación concreta de estas personas.

De acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, pero el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y en definitiva los motivos por los que interesa conocer la información añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación.

La entidad solicitante alega que pretende "velar por que la Administración esté haciendo un uso adecuado del instrumento de cohesión social referido y no estén percibiendo cuantías personas en razón de su vínculo personal con los responsables políticos".

A la vista de ello, ya falta de mayor concreción, debe entenderse que la solicitud de información debería enmarcarse en la finalidad de evaluación y control de la actuación de la Administración a la que responde la misma LTC.

De acuerdo con el artículo 1.2 de la LTC, la finalidad de la ley de transparencia "es establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública".

No parece que esta mera alusión a posibles irregularidades en la concesión de la renta garantizada de ciudadanía, sin aportar ninguna otra información adicional, pueda justificar, en atención a la naturaleza de la ayuda social, vinculada a situaciones de vulnerabilidad, revelar la identidad de las personas que hayan resultado ser beneficiarias. Hay que tener en cuenta que la finalidad de estas ayudas es precisamente "desarrollar la promoción de la persona y su apoderamiento y superar las condiciones que le han llevado a necesitar esta prestación" (art. 2 de la Ley 14/2017), y que una revelación indiscriminada de la identidad de los beneficiarios podría ir precisamente en contra de ese fin, provocando una estigmatización de estas personas.

En este contexto, podría entenderse que el derecho de acceso solicitado por la entidad podría verse satisfecho facilitándole aquella misma información que la Administración debe publicar en cumplimiento de la obligación de publicidad activa sobre su actividad subvencional a qué hace referencia el artículo 15 de la LTC y en los mismos términos previstos en ese precepto, esto es con información

agregada o con una relación anonimizada de las ayudas otorgadas por este concepto con indicación del importe percibido, siempre que no pueda relacionarse con personas concretas.

Por todo ello, con la información de que se dispone y haciendo una ponderación a todos los efectos, no parece que, desde el punto de vista de la protección de datos, se pueda admitir el derecho de la entidad a acceder a la identidad de las personas que han resultado ser beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía y la cuantía que ha percibido cada una de ellas.

Conclusión

A la vista de la normativa de protección de datos de carácter personal, no resulta justificado el acceso de la entidad reclamante a la información que permita identificar a las personas beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía con indicación de la cuantía percibida por este concepto. Esto, sin perjuicio de que se pueda facilitar este tipo de información de forma agregada o anonimizada.

Barcelona, 4 de septiembre de 2018

Traducción Automática