

Reclamación: 335/2018

Informe 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 subvenciones y ayudas en materia de vivienda

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 335/2018 presentada por una asociación contra un Ayuntamiento por la denegación de acceso a información sobre las personas beneficiarias de la ayuda al alquiler, de ayuda al pago de deudas de rentas del alquiler, de ayuda a personas que han perdido la vivienda, de la vivienda protegida en régimen de alquiler y de prestaciones de emergencia de la ayuda para pagar las cuotas hipotecarias

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 18 de mayo de 2018, una asociación presenta un escrito ante un Ayuntamiento en el que solicita el acceso a:

“Los datos identificativos (nombre y apellidos) de cada una de las personas beneficiarias de las prestaciones listadas a continuación, y de las cuantías que han percibido, por años, de 2013 hasta mayo de 2018:

1. Ayuda o subvención al alquiler, de las dos tipologías.
2. Ayuda al pago de deudas de rentas del alquiler
3. Ayudas a personas que han perdido la vivienda.
4. Vivienda protegida en régimen de alquiler.
5. Prestaciones de emergencia de la ayuda para pagar las cuotas hipotecarias.”

2. En fecha 28 de junio de 2018, la Alcaldía dicta resolución mediante la cual se le deniega el acceso.

3. En fecha 12 de septiembre de 2018, la asociación presenta reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento por haber denegado el acceso a la información pública solicitada.

4. En fecha 10 de octubre 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.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

La reclamación se interpone contra la denegación del acceso a información sobre los datos identificativos (nombre y apellidos) y el importe percibido de las personas beneficiarias de la ayuda o subvención al alquiler, la ayuda al pago de deudas de rentas del alquiler, las ayudas a personas que han perdido la vivienda, la vivienda protegida en régimen de alquiler y las prestaciones de emergencia de la ayuda para pagar las cuotas hipotecarias, del año 2013 hasta mayo de 2018 actualidad.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC) en el artículo 18 establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1). 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 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante, LT).

Así, la información a la que hace referencia la reclamación, es "información pública" a efectos de la legislación de transparencia y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa.

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.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (artículo 20 y siguientes de la LTC). En concreto, y en cuanto a la información que contiene datos de carácter personal, es necesario valorar si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justifica o no la limitación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTC que invoca a la entidad reclamante.

El artículo 23 de la LTC, establece lo siguiente:

"Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penal o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud."

En caso de que nos ocupa, parece claro que las solicitudes de acceso que se analizan no comportan el acceso a datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 23 de la LTC, dado que, en principio, sólo se trata de datos identificativos (nombre y apellidos), cuantías y tipos de ayuda. Sin embargo, si se relacionan estos datos con los requisitos que se piden para poder obtener estas ayudas, podría deducirse, por ejemplo, si el beneficiario es una persona discapacitada. Por tanto, el acceso a estos datos podría comportar el conocimiento de datos personales especialmente protegidos.

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."

Por tanto, habrá que hacer una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida. Por eso, habrá que examinar la finalidad pretendida, las

posibles personas afectadas, la naturaleza de la información personal solicitada y la concreción con la que se ha formulado la solicitud.

III

En el caso que nos ocupa, la entidad pide el acceso a la información pública de los programas sociales de viviendas, de los últimos cinco años (del 2013 al mayo del 2018). En concreto, solicita el acceso a:

- “1. Ayuda o subvención al alquiler, de las dos tipologías.
2. Ayuda al pago de deudas de rentas del alquiler
3. Ayudas a personas que han perdido la vivienda.
4. Vivienda protegida en régimen de alquiler.
5. Prestaciones de emergencia de la ayuda para pagar las cuotas hipotecarias.”

Por tanto, en atención a la información solicitada ya los efectos de realizar una ponderación, hay que tener presente, que pide datos sobre subvenciones y ayudas públicas, en las que rige el principio de publicidad.

En este sentido, el artículo 15 establece 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. Además, contempla expresamente la preservación de la identidad de los beneficiarios de aquellas subvenciones y ayudas públicas que se otorgan por motivos de vulnerabilidad social.

En cuanto a las ayudas en materia de vivienda, el artículo 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de vivienda. Esta competencia se desarrolla en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante Ley 18/2007) que configura el marco normativo por el que debe regirse esta materia y, especialmente, vivienda de protección oficial y las ayudas públicas en materia de vivienda.

El artículo 72 de la Ley 18/2007 dispone que el departamento competente en materia de vivienda debe establecer un sistema de prestaciones para el pago del alquiler para las personas y las unidades de convivencia residentes en Cataluña “con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situarse en riesgo de exclusión social

residencial o dificultar el proceso de inserción social” (artículo 72.1) y regula las prestaciones para el pago del alquiler y las prestaciones de especial urgencia para el pago del alquiler o de cuotas de amortización hipotecaria en situaciones especiales (artículo 72.2 a) y b)).

El Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, regula los programas sociales de vivienda (capítulo 2) que tienen por finalidad, entre otros, ayudar a las personas en riesgo de exclusión social que tienen dificultades a la hora de acceder a una vivienda o pagar el alquiler o las cuotas de amortización hipotecarias, lo que podría situarlas en la exclusión social residencial o dificultar su proceso de inserción social.

Así, la Resolución GAH/921/2018, de 10 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las subvenciones para el pago del alquiler, regula la concesión de subvenciones por el pago del alquiler, para facilitar el acceso y permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población en riesgo de exclusión social.

La Resolución GAH/867/2018, de 2 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las prestaciones para el pago del alquiler destinadas a colectivos específicos, regula las condiciones para solicitar las prestaciones para el pago del alquiler reguladas en el artículo 72.2.a) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, destinadas a colectivos específicos.

La Resolución TES/7/2016, de 4 de enero, establece las condiciones de acceso a las prestaciones económicas de especial urgencia para hacer frente a situaciones de emergencia en el ámbito de la vivienda, y el procedimiento para concederlas.

De la normativa citada, se desprende que la finalidad de estas ayudas es posibilitar la permanencia en la vivienda de la persona solicitante y de su unidad de convivencia, para prevenir la exclusión social que puede suponer la pérdida de vivienda que constituye la residencia habitual y permanente.

Por tanto, las personas destinatarias de estas ayudas, son personas especialmente vulnerables que se encuentran en situación de exclusión residencial (situación en la que se encuentran las personas o unidades familiares que no disponen de vivienda, o han perdido la propiedad o la posesión inmediata del inmueble que es su vivienda, y que no tienen una vivienda alternativa ni ingresos suficientes para conseguir una digna y adecuada) o en situación de riesgo de exclusión residencial (personas y unidades familiares que tengan unos ingresos inferiores a 2 veces el Indicador de Renta de Suficiencia (IRSC), si se trata de personas que viven solas, o unos ingresos inferiores a 2,5 veces el IRSC, si se trata de unidades de convivencia, o unos ingresos inferiores a 3 veces el IRSC, en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia).

Estas ayudas responden a unas condiciones y necesidades particulares. Se otorgan en función de los ingresos de la unidad de convivencia de la persona solicitante y de situaciones personales y familiares concretas que deben acreditarse mediante la aportación de una serie de documentos que pueden contener categorías especiales de datos en los términos de artículo 9 del RGPD (origen étnico o racial, salud, etc.) o datos incluidos dentro de esta categoría con un régimen específico (los relativos a condenas o infracciones penales), o bien datos merecedores de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas, como por ejemplo datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, de paro, ser perceptor de

prestaciones y otros subsidios, tratarse de familias monoparentales, existencia de situaciones de discapacidad, procedimientos judiciales, etc.

En este caso, la entidad solicita conocer la identidad de los beneficiarios (nombre y apellidos), así como la cuantía percibida por estos conceptos. Si bien, no solicita datos especialmente protegidos ni incluidos dentro de la categoría con un régimen específico (los relativos a infracciones administrativas o penales), se trata de merecedora información de una especial reserva o confidencialidad, ya que, hay que tener presente que esta información puesta en relación con la finalidad de los ajustes públicos en materia de vivienda que solicita, comportaría la revelación de la existencia de una situación de especial necesidad. Por tanto, estas circunstancias actuarían como límite a la publicación de la identidad de las personas beneficiarias de las ayudas en vivienda de protección oficial en régimen de alquiler y las ayudas públicas en materia de vivienda, con indicación de la cuantía percibida, a la que hace referencia la LTC (artículo 15.1 c)).

Por otra parte, 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.

En este sentido, el artículo 1.2 de la LTC, dispone que 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 del 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”.

La entidad solicitante alega que pretende “velar por que la Administración esté haciendo un uso adecuado de los instrumentos de cohesión social referidos y no estén percibiendo ayudas o prestaciones personas en razón de su vínculo personal con los responsables políticos”.

Según ello, y en relación con lo que dispone el artículo 1.2 de la LTC, es necesario entender que la solicitud de información debería enmarcarse en la finalidad de evaluación y de control de la actuación de la Administración.

En este sentido, la mera alusión a posibles irregularidades en la concesión de los ajustes en materia de vivienda, sin aportar ninguna otra información adicional y en atención a la naturaleza de las ayudas vinculadas a situaciones de vulnerabilidad, no puede justificar revelar la identidad de las personas que hayan resultado ser beneficiarias. Hay que tener en cuenta que la finalidad de estas ayudas es precisamente prevenir la exclusión social que puede suponer la pérdida de la vivienda que constituye la residencia habitual y permanente, y que una revelación indiscriminada de la identidad de los beneficiarios podría ir precisamente en contra de este fin, provocando una estigmatización de estas personas.

En este caso, 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 que hace referencia el artículo 15 de la LTC y en los mismos términos previstos en aquel 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 se pueda relacionar con personas concretas.

Así, 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 las ayudas y subvenciones en materia de vivienda 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 subvenciones y ayudas en materia de vivienda con indicación de la cuantía percibida por estos conceptos. Esto, sin perjuicio de que se pueda facilitar este tipo de información de forma agregada o anonimizada.

Barcelona, 31 de octubre de 2018

Traducción Automática