

Ref. : IAI 50/2018

**Reclamación: 363/2018**

**Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada por un ciudadano contra un ente público por la denegación parcial de acceso a la información sobre los beneficiarios de ayudas y subvenciones 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 presentada por un ciudadano contra un ente público por la denegación parcial de acceso a la información sobre los beneficiarios de ayudas y subvenciones en materia de vivienda.

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

**Antecedentes**

1. En fecha 18 de mayo de 2018, un ciudadano presenta a un ayuntamiento una solicitud de acceso a la información pública en la que pide que se le faciliten los datos identificativos (nombre y apellidos) de las personas beneficiarias y las cuantías percibidas, por años, de 2013 hasta mayo de 2018, de las siguientes prestaciones o ayudas:

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 mayo de 2018, el Ayuntamiento envía al departamento de la Generalidad competente la solicitud, a fin de que se dé respuesta con respecto a las ayudas de los puntos 1, 2 y 3 dado que se trata de ayudas otorgadas por la Generalitat, y ésta se dirige al ente público responsable

3. En fecha 3 de septiembre de 2018, la entidad dicta resolución mediante la cual se acuerda la estimación parcial, en el sentido de facilitar al interesado un listado con las iniciales del nombre y apellidos de los beneficiarios así como parte de las cifras del DNI así como las cuantías percibidas por años, desde 2013 hasta mayo de 2018.

Se deniega el acceso a la identidad de los beneficiarios al amparo de los artículos 15.1.c) y 23 de la LTC, al entender que se trata de ayudas dirigidas de forma expresa a personas en riesgo de exclusión social residencial (artículo 72 de la Ley 18/2017) y por tanto, socialmente vulnerables.

4. En fecha 2 de octubre de 2018, el interesado presenta reclamación ante la GAIP contra la entidad al considerar que debería poder disponer del nombre y apellidos y no sólo de las iniciales de las personas beneficiarias.

En concreto, en el escrito que acompaña a la reclamación se alega sucintamente que el derecho de acceso debe tener un alcance más amplio que las previsiones que pueda hacer la legislación de transparencia en materia de publicidad activa, y que las ayudas a los que se pretende acceder no deberían considerarse a su juicio dentro del supuesto de ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social.

Se alega también que este tipo de prestaciones están por regla general sometidas al principio de concurrencia y por tanto de transparencia, lo que obliga a la publicidad de las listas de admitidos, al menos a los interesados en los procedimientos y al resto de ciudadanos mediante el derecho de acceso. En este sentido, se aduce que la información que se solicita es publicada por otras Comunidades Autónomas y que Cataluña lo venía haciendo al menos hasta el año 2011.

Se apunta a que la solicitud se realiza sobre datos meramente identificativos incluidos y en ningún caso sobre datos especialmente protegidos.

Por último, se insiste en que el objeto de la solicitud es poder comprobar la identidad de los beneficiarios a efectos de fiscalizar que no se estén beneficiando a personas que no cumplen los requisitos establecidos para tener vínculos personales, familiares o de afinidad partidista con los responsables políticos. Siendo éste el objetivo, se considera que la información parcial facilitada no sirve para cumplir esta finalidad.

En este mismo escrito se solicita información adicional a la inicialmente solicitada, añadiendo ahora el acceso a los datos del NIF y el municipio de residencia de cada uno de los beneficiarios, entendiéndose que se trata igualmente de datos meramente identificativos de estas personas .

5. En fecha 18 de octubre de 2018, la entidad emite informe sobre su posicionamiento en relación a la reclamación presentada.

6. En fecha 26 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.

Aunque el nuevo RGPD es de aplicación desde el día 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 la que se formuló la solicitud de acceso previa a la reclamación (18 de mayo de 2018). Sin embargo, hay que tener presente que las conclusiones de este informe no variarían en caso de que fuera la nueva reglamentación europea la norma de referencia.

## II

El artículo 18 de la Ley 19/2014 (en adelante LTC), 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) 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 que establece esta ley”.

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

La información relacionada con las personas beneficiarias de ayudas o subvenciones concedidas en materia de vivienda es información pública a los efectos del artículo 2.b) LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con

el artículo 20 y s. de la Ley 19/2014, 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 persona solicitante.

### III

La persona solicitante reclama a un ente público al nombre y apellido de todas las personas beneficiarias de ayudas y subvenciones al pago del alquiler, a las deudas por rentas de alquiler, oa las personas que han perdido la vivienda, y el importe percibido por años, desde 2013 hasta mayo de 2018.

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 situar 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.

En este marco, 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, dispone que éstas " tienen por objeto regular la concesión de subvenciones para el pago del alquiler, en régimen de concurrencia pública competitiva, para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población en riesgo de exclusión social." (Apartado 1 del Anexo "Objeto").

En la misma línea y en cuanto a las ayudas al pago de rentas de alquiler, oa personas que han perdido la vivienda, la Resolución TES/7/2016, de 4 de enero, establece las condiciones de acceso a las prestaciones económicas de especial urgencia para afrontar situaciones de emergencia en el ámbito de la vivienda, y el procedimiento para concederlas. 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 la vivienda que constituye la residencia

habitual y permanente. Estas prestaciones se dirigen a personas que se encuentran en situación de riesgo. (Apartado 1 del Anexo "Objeto y finalidad")

Teniendo en cuenta el marco normativo de las subvenciones y ayudas a las que se pretende acceder, y que la información que se solicita se limita a los datos identificativos (nombre y apellidos) de las personas beneficiarias, el tipo de ayuda y el importe recibido, en principio no parece que el acceso pueda afectar a datos especialmente protegidos a que se refiere el artículo 23 de la LTC:

"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."

Sin embargo, la entidad apunta a que en este tipo de subvenciones o ayudas otorgadas a personas en situaciones de vulnerabilidad social, la difusión de la información sobre los beneficiarios podría comportar el conocimiento por parte de terceras personas, de datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 la LOPD, esto es, relativas a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual.

Esta circunstancia podría producirse si los datos facilitados pudieran relacionarse con los requisitos concretos que se piden para poder obtener estas ayudas, y de estos requisitos se pudiera deducir por ejemplo que la persona beneficiaria es discapacitada. En la medida en que esto, así sea, y por aplicación del artículo 23 de la LTC habría que limitar su acceso a la información que permita identificar a las personas beneficiarias.

#### IV

Más allá de estos supuestos en que a través de la información facilitada puesta en relación con los requisitos de las convocatorias de las subvenciones o ayudas en cuestión pueda inferirse información personal de carácter especialmente protegido, el acceso se rige por lo dispuesto en el artículo 24.2 LTC :

"2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse 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.

(...)"

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 otorgados, 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.

La difusión de estos datos en las sedes electrónicas y los sitios webs de los sujetos obligados (artículo 5.1 Ley 19/2014), es decir, en Internet sin ningún tipo de restricción de acceso, comporta, desde el punto de vista de la protección de datos, una afectación mucho más directa sobre el derecho a la privacidad de estas personas. Hay que tener presente que la información personal difundida por este medio puede ser consultada por cualquier persona, hecho que, en atención a la naturaleza de la ayuda pública, puede facilitar la elaboración de perfiles socioeconómicos, vinculados a situaciones de vulnerabilidad, de los titulares de estos datos.

La entidad pone de relieve que las personas destinatarias de estas ayudas son personas que se encuentran en riesgo de exclusión social residencial en los términos del artículo 72 de la Ley 18/2007, y teniendo en cuenta esto, facilita al interesado una relación con los datos que se publican en relación con estas ayudas, consistentes en las iniciales de los beneficiarios, las cuatro últimas cifras del número de DNI y el importe percibido en cada uno de los años que se piden.

La persona reclamante entiende que no concurre el supuesto de vulnerabilidad social, al afirmar que el problema de la vivienda en Cataluña es endémico y afecta a todas las capas de la sociedad, lo que hace que, a su juicio, el riesgo de exclusión residencial a que se refiere la resolución de la entidad sea un problema que afecta a toda la población.

Sea cual sea la situación de la vivienda en Cataluña, lo cierto es que se trata de ayudas de tipo económico que se dan a personas con ingresos que no pueden superar el importe establecido en las respectivas resoluciones a través del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC). Éste es un valor económico que acaba determinando el umbral a partir del

que los ciudadanos tienen acceso a una serie de prestaciones sociales para cubrir las situaciones de necesidad en las que se encuentran, de acuerdo con las previsiones de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

Del contenido de las resoluciones que amparan la concesión de este tipo de ayuda se desprende claramente que éstas 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, procedimientos judiciales, etc.

Se trata, por tanto, de información merecedora de una especial reserva o confidencialidad, ya que, es preciso tener presente que esta información puesta en relación con la finalidad de los ajustes públicos en materia de vivienda, comportarían la revelación de la existencia de una situación de especial necesidad. Parece claro que estas circunstancias actuarían como límite a la publicación de la identidad de las personas beneficiarias de estas ayudas, con indicación de la cuantía percibida, a la que hace referencia la LTC (artículo 15.1.c)), 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.

El reclamante pretende acceder a la información solicitada para fiscalizar o comprobar si ha habido reparto de dinero a personas sin cumplir con los requisitos y con vínculos personales, familiares o partidistas con los responsables políticos, pretensión que en principio debería enmarcarse en la finalidad de evaluación y control de la actuación de la Administración en los términos del artículo 1.2 de la LTC.

Ahora bien, la mera alusión a posibles irregularidades en la concesión de los ajustes en materia de vivienda, sin aportar ninguna otra información adicional no puede justificar revelar la identidad de las personas que hayan resultado ser beneficiarias de unas ayudas que han estado percibidos en atención a situaciones de vulnerabilidad social. Este acceso se solicita de forma generalizada respecto a todo tipo de ayudas relacionadas con el pago de la vivienda y afectaría de forma indiscriminada a un gran número de personas.

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 una revelación

indiscriminada de la identidad de los beneficiarios podría ir precisamente en contra de este fin, provocando una estigmatización de estas personas.

Por otra parte, el hecho de que la propia ley de transparencia haya optado por preservar la privacidad de los beneficiarios de subvenciones o ayudas concedidas en razón de situaciones vulnerables, hace que estas personas puedan tener la expectativa de que su identidad no será divulgada a terceros de forma indiscriminada para cumplir fines de transparencia y sin más justificación que la alusión a eventuales irregularidades que se hayan podido cometer por parte de los cargos públicos.

Por todo ello, se considera que no estaría justificado el acceso al nombre y apellidos o cualquier otra información que permita la identificación directa o indirecta de los beneficiarios de las subvenciones o ayudas que se reclaman.

Esto sin perjuicio de que deba reconocerse al reclamante, como de hecho consta que se ha hecho, el derecho de acceso a la información que la Administración debe publicar en cumplimiento de la obligación de publicidad activa sobre su actividad subvencional a que se refiere 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 relacionarse con personas concretas.

A los efectos de proceder a la anonimización de la información, es necesario indicar que para que ésta pueda ser considerada suficiente, en los términos de la legislación de protección de datos, es necesario garantizar que la información que se facilite no pueda relacionarse con una persona física identificada o identificable. Así, la anonimización requeriría la eliminación del documento de toda la información que pueda permitir la identificación de la persona o personas afectadas, teniendo en cuenta no sólo la información que conste en el documento sino los datos que pueden obtenerse por otras vías, valorando si existe o no un riesgo real de reidentificar a las personas afectadas sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Existe también la posibilidad de facilitar la información previa sudonimización de los datos, que en términos del artículo 4.5 del nuevo RGPD, consiste en tratar los datos personales de forma que aquellos que se faciliten ya no puedan atribuirse al titular de los datos sin utilizar información adicional, siempre que esta información adicional conste por separado, y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable. Ésta sería la opción elegida por la entidad al facilitar al reclamante los listados con las iniciales de los beneficiarios junto con las cuatro últimas cifras del DNI y el importe recibido por cada año.

Conviene aclarar que la sustitución del nombre y apellidos de los beneficiarios por sus iniciales no puede considerarse una técnica adecuada de seudonimización, dado que en el contexto actual de desarrollo de las nuevas tecnologías, no se puede descartar que mediante la introducción de las iniciales de una persona en un buscador en Internet y disponiendo de otra información que se pueda relacionar con estas iniciales se pueda terminando identificando a la persona afectada sin hacer esfuerzos desproporcionados. El hecho de disponer además de las cuatro últimas cifras del DNI aumenta las posibilidades de acabar identificando a los titulares.

En este sentido, sería más respetuoso con la normativa de protección de datos limitar la información a las cuatro últimas cifras de los DNI y suprimir las iniciales.



## **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, anonimizada o seudonimizada.

Barcelona, 19 de noviembre de 2018

Traducción Automática