

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra l'estimació parcial per un Departament de còpia relativa als ajuts de caràcter públic atorgats als residents d'un determinat immoble.

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 una reclamació presentada en relació amb l'estimació parcial per un Departament de còpia relativa als ajuts de caràcter públic atorgats als residents d'un determinat immoble.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

Antecedents

1. En data 27 de juliol de 2020, es presenta un escrit a un Departament en què se sol·licita, sense determinar un interval de temps, la *"còpia relativa a ajuts de caràcter públic (pel pagament de lloguer o qualsevol altre), on constin com a destinataris els residents a l'habitatge [...]"*, referenciant un immoble concret.

2. En data 20 d'agost de 2020, el Departament notifica resolució mitjançant la qual estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública en els termes següents:

"Les persones tenen dret a sol·licitar i accedir a la informació pública, llevat que hi concorrin límits legals que hagin de prevaldre; en aquest cas, el límit que previsiblement caldria aplicar [...] seria el de la protecció de dades personals especialment protegides (article 23 LTAIPBG).

Qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (com p. ex. l'adreça d'una persona física), està subjecta i protegida per la normativa de protecció de dades.

Per tant, no podem facilitar informació sobre una persona si no hi consta el consentiment exprés i per escrit de la persona afectada, que ha de constar en l'escrit adjunt a la sol·licitud.

Igualment li informem que [...] tramita el Complement de pensió no contributiva per a persones que viuen de lloguer.

Com sigui que es tracta d'una prestació de dret subjectiu, igualment li indiquem que no es pot localitzar una prestació que pugui rebre una persona per l'adreça.

Us adjuntem enllaç on podreu trobar tota la informació relativa al complement i les seves compatibilitats:

[https://\[...\]](https://[...])

Li comunicuem també que hem traslladat [...] la seva petició i ens han indicat el següent:

- [...] l'habitatge a què fa referència la sol·licitant no és de protecció oficial. I [...] informa que no tenen constància d'haver atorgat ajuts de caràcter públic a un habitatge de [...].”

3. En data 1 de setembre de 2020 la persona sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació contra el Departament argumentant que, si bé havia rebut resposta a la seva sol·licitud, no s'havia lliurat tota la informació sol·licitada i considera que *“és perfectament compatible amb la dita normativa facilitar la informació sol·licitada (relativa a subvencions públiques que es reben al pis), anonimitzant els destinataris persones físiques, els quals van variant”*. També exposa que, respecte a l'afirmació que s'adjunta a la resolució del Departament respecte que *“l'habitatge no és de protecció oficial”*, en data 22 d'agost de 2020 *“vaig demanar completar aquesta dada facilitant còpia de la contestació en suport original, sense que l'entrega hagi tingut lloc”*.

4. En data 2 de setembre de 2020, la GAIP sol·licita al Departament un informe en relació amb la reclamació presentada, que inclogui els fonaments de la seva posició, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública i la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat.

5. En data 16 de setembre de 2020, el Departament remet a la GAIP un informe en què fa constar el següent:

- Facilitar la informació sol·licitada sense el consentiment exprés i per escrit de la persona afectada vulnera la normativa de protecció de dades, ja que *“Aquests tipus d'ajut s'atorga a persones amb motiu de vulnerabilitat social i s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris, per això li indicàvem que calia que adjuntés el consentiment de la persona afectada”*.
- La prestació a què se sol·licita accedir és de dret subjectiu i no és possible localitzar-la a través d'una adreça. Per altra banda, respecte a la compatibilitat que al·lega la sol·licitant si l'accés es produeix anonimitzant els destinataris de la prestació, es fonamenta que *“l'adreça és una dada de caràcter personal i es pot identificar fàcilment a la persona que viu al domicili”*.
- Respecte a la sol·licitud de la còpia de la contestació, s'al·lega no comprendre la petició quan indica que *“l'entrega no ha tingut lloc”* i desconèixer si la sol·licitant va adreçar algun escrit.

6. En data 21 de setembre de 2020, la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord el previst a l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 de 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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

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 conclogui 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 personals.

II

La normativa de protecció de dades, d'acord el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, aplica a aquells tractaments que es duguin a terme sobre dades personals, és a dir, aquella *“información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios*

de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social de dicha persona”

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*.

Tot tractament dut a terme sobre dades personals ha de ser lícit en virtut del que estableix l'article 5.1.a), i en aquest sentit, el RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques que preveu l'article 6.1, entre les quals es localitza l'apartat c) pel supòsit que el tractament *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”*.

La regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en possessió de les autoritats públiques o organisme públic es troba al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública entenent-se com a tal *“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”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En el cas que ens ocupa és d'aplicació a la reclamació l'LTC atès que la documentació sol·licitada, relacionada amb els ajuts de caràcter públic concedits als residents d'un determinat immoble, obraria en possessió de l'Administració en exercici de llurs competències, quedant sotmesa al règim d'accés previst per l'LTC.

Aquest dret però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 de l'LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

D'acord amb la documentació que consta a l'expedient, la resolució del Departament es fonamentaria en el límit a l'accés a la informació pública que preveu l'article 23 de la LTC respecte a la denegació quan la informació a la qual es pretén accedir contingui dades personals especialment protegides. Aquest fonament es basaria en el fet que els ajuts que s'atorguen a les persones responen a situacions de vulnerabilitat social les quals requeririen la preservació de la identitat d'aquelles i, en conseqüència, la necessitat d'haver adjuntat a la sol·licitud el consentiment dels afectats.

Sobre això, l'article 23 de l'LTC preveu que *“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 penals 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.”*

Cal recordar que la reclamant sol·licita l'accés a la informació relativa als ajuts percebuts sense especificar expressament l'àmbit o les característiques dels ajuts que l'interessa conèixer (*“ajuts pel pagament de lloguer o qualsevol altre”*), més enllà de justificar la necessitat d'aquest accés per tal d'*“esbrinar la compatibilitat d'aquests ajuts amb ingressos provinents del sotsarrendament d'habitacions (prohibit en habitatges de protecció oficial) i hostalatge il·legal”*. Per tant, la sol·licitud d'accés no s'acotaria a un determinat marc o àmbit dels d'ajuts percebuts, fet que provoca que no hi hagi un únic règim específic de regulació, atès que el règim jurídic de cada ajut es regula de forma autònoma.

De la documentació que el Departament disposa respecte a la sol·licitud de la reclamant, podríem deduir que la circumstància que al·lega si podria produir-se en els casos que les dades facilitades poguessin ser relacionades amb els requisits concrets que es demanen per poder obtenir aquests ajuts, i que d'aquests requisits se'n pogués deduir circumstàncies que facin referència, de forma directa o indirecta, a la ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut, vida sexual o informació relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives de les persones beneficiàries. Però no sembla que es pugui arribar a aquesta conclusió de manera generalitzada respecte tots els ajuts, perquè fins i tot si els ajuts han estat atorgats per motiu d'alguna situació de vulnerabilitat social, d'això no se'n desprendria l'aplicació automàtica de l'article 23 LTC, sinó que caldria que constessin a la informació sol·licitada dades d'alguna de les categories esmentades.

En qualsevol cas, si concorres alguna de les esmentades categories de dades, per aplicació de l'article 23 de l'LTC, caldria denegar l'accés a la informació.

IV

Més enllà dels supòsits en què la informació facilitada a la sol·licitant pogués revelar informació personal dels beneficiaris de categories especials de dades, respecte a la resta 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.”*

Cal tenir present què, als efectes de la ponderació que estableix l'article 24 de l'LTC, ens trobem davant una matèria (la de subvencions i ajuts públics) la qual es regeix pel principi de publicitat. En aquest sentit, l'article 15 de l'LTC estableix una regulació detallada respecte la publicitat de les subvencions i els ajuts públics en els següents termes:

“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, quina quantitat i per a què la rep. Tanmateix, es preveu expressament la preservació de la identitat dels beneficiaris d'aquelles subvencions i ajuts públics que s'atorguen per motius de vulnerabilitat social, fet que denota la intenció de la normativa a preservar la seva identitat sobre la base de l'expectativa què la seva identitat no serà divulgada a tercers de manera indiscriminada per acomplir finalitats de transparència.

En la sol·licitud no es demana còpia de tot l'expedient, sinó “còpia dels ajuts”, amb la qual cosa sembla poder-se deduir que el que és pretén obtenir és una relació dels ajuts.

En qualsevol cas, i a banda què en funció de quin sigui l'objecte dels ajuts aquesta relació podria contenir dades de categories especials d'acord el que estableix l'article 23 LTC, qüestió a la qual ja ens hem referit, també poden contenir altres categories de dades personals 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, situacions d'atur, etc.

Es tracta, per tant, d'informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat, ja que cal tenir present que podria revelar l'existència d'una situació d'especial necessitat. Sembla clar que aquestes circumstàncies poden actuar com a límit al dret d'accés de la ciutadania -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.

Cal tenir en compte que si bé el dret d'accés "*no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma*" (art. 18.2 LTC), als efectes de poder fer una ponderació acurada entre els diferents drets i interessos en joc que s'emana de l'article 24 LTC, conèixer la finalitat concreta per a la qual es vol accedir a la informació és un element rellevant.

La reclamant sol·licita accedir a la informació per tal d'*esbrinar la compatibilitat d'aquests ajuts amb ingressos provinents del sotsarrendament d'habitacions (prohibit en habitatges de protecció oficial) i hostalatge il·legal*".

L'accés sol·licitat es realitza de forma generalitzada, en temps, i indiscriminada respecte a tota classe d'ajuts relacionats amb una o diverses persones.

La mera voluntat d'esbrinar la compatibilitat dels ajuts amb ingressos derivats de presumptes sotsarrendaments d'habitacions i hostalatge il·legal, sense aportar cap altra informació addicional no pot justificar revelar la identitat de les persones que hagin resultat ser beneficiàries d'ajuts en atenció a situacions de vulnerabilitat social.

Cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades no persegueix el control de les persones sinó el control de les institucions públiques. Per això, no sembla justificada la sol·licitud d'accés als ajuts rebuts per una determinada persona, o les rebudes per les persones que habiten en un determinat immoble, sense un motiu específic que ho justifiqui. Resulta significativa en aquest sentit la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 9 de novembre de 2010, que anul·la determinats articles del Reglament (CE) 1290/2005 sobre el finançament de la política agrícola comuna, en la seva versió modificada pel Reglament 1437/2007 i el Reglament 259/2008 que imposava la publicació de les dades dels perceptors de subvencions de manera que es permetia fer una cerca per noms i cognoms dels beneficiaris.

La persona reclamant argumenta a l'escrit presentat davant la GAIP en data d'1 de setembre de 2020 que la normativa de protecció de dades si seria compatible amb la seva sol·licitud si la informació sol·licitada es facilités "*anonimitzant els destinataris persones físiques, els quals van variant (hostalatge)*".

D'acord amb el que preveu l'article 4.1) de l'RGPD i el considerant 26 de l'RGPD, una informació només es pot considerar anònima si "*no té relació amb una persona física identificada o identificable*".

A aquests efectes es requeriria que de la documentació a la qual es vol accedir s'eliminés 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.

El considerant 26 de l'RGPD estableix que “[...] Per determinar si una persona física és identificable, cal tenir en compte tots els mitjans que raonablement pot utilitzar el responsable del tractament o qualsevol altra persona per identificar directament o indirectament la persona física, com per exemple la singularització. Per determinar si hi ha una probabilitat raonable que s'utilitzin mitjans per identificar una persona física, cal considerar-ne tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la identificació, tenint en compte tant la tecnologia disponible en el moment del tractament com els avenços tecnològics. [...]”.

L'anonimització pretesa per la reclamant sobre les dades identificatives, no obstant això, obvia que a la mateixa sol·licitud es manifesta l'interès què aquesta informació pertanyi a totes les persones que hagin residit en un determinat immoble. En el cas concret, tot i el caràcter indeterminat de les persones a les quals es refereix la sol·licitud, així com la manca de delimitació d'un període de temps, cal tenir en compte que la informació que es reclama pot fer identificable als beneficiaris o tercers.

Això podria ser així, si durant el període només h ha hagut un ocupant a l'immoble, també en el cas que es pugui acotar el període temporal de les convocatòries o altres circumstàncies (per exemple, si els dits ajuts tenen com a beneficiaris a una família nombrosa, o referents a discapacitats o situacions d'atur).

Atès l'exposat, cal concloure que l'anonimització de les dades identificatives dels beneficiaris d'ajuts públics residents a un determinat immoble en el sentit pretès per la reclamant no permetria excloure l'aplicació dels límits derivats de la normativa de protecció de dades.

Per tot això, es considera que no estaria justificat l'accés a la informació sol·licitada.

Conclusió

A la vista de la normativa de protecció de dades personals i de les circumstàncies exposades, no resultaria justificat l'accés de la informació sol·licitada.

Barcelona, 2 d'octubre de 2020