

IAI 25/2020

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la estimación parcial por un Departamento de copia relativa a las ayudas de carácter público otorgadas a los residentes de un determinado inmueble.

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 una reclamación presentada en relación con la estimación parcial por un Departamento de copia relativa a las ayudas de carácter público otorgadas a los residentes de un determinado inmueble.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 27 de julio de 2020, se presenta un escrito a un Departamento en el que se solicita, sin determinar un intervalo de tiempo, la "copia relativa a ayudas de carácter público (por el pago de alquiler o cualquier otro), donde consten como destinatarios los residentes en la vivienda [...]", referenciando un inmueble concreto.

2. En fecha 20 de agosto de 2020, el Departamento notifica resolución mediante la cual estima parcialmente la solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos:

"Las personas tienen derecho a solicitar y acceder a la información pública, salvo que concurran límites legales que deban prevalecer; en este caso, el límite que previsiblemente debería aplicarse [...] sería el de la protección de datos personales especialmente protegidos (artículo 23 LTAIPBG).

Cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables (como la dirección de una persona física), está sujeta y protegida por la normativa de protección de datos.

Por tanto, no podemos facilitar información sobre una persona si no consta el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada, que debe constar en el escrito adjunto a la solicitud.

Asimismo le informamos que [...] tramita el Complemento de pensión no contributiva para personas que viven de alquiler.

Al tratarse de una prestación de derecho subjetivo, igualmente le indicamos que no se puede localizar una prestación que pueda recibir una persona por la dirección.

Le adjuntamos enlace donde podrá encontrar toda la información relativa al complemento y sus compatibilidades:

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

Le comunicamos también que hemos trasladado [...] su petición y nos han indicado lo siguiente:

- [...] la vivienda a la que hace referencia la solicitante no es de protección oficial. Y [...] informa que no tienen constancia de haber otorgado ayudas de carácter público a una vivienda de [...].”

3. En fecha 1 de septiembre de 2020 la persona solicitante presenta ante la GAIP una reclamación contra el Departamento argumentando que, si bien había recibido respuesta a su solicitud, no se había entregado toda la información solicitada y considera que “es perfectamente compatible con dicha normativa facilitar la información solicitada (relativa a subvenciones públicas que se reciben en el piso), anonimizando a los destinatarios personas físicas, los cuales van variando”. También expone que, respecto a la afirmación que se adjunta a la resolución del Departamento respecto a que “la vivienda no es de protección oficial”, en fecha 22 de agosto de 2020 “pedí completar este dato facilitando copia de la contestación en soporte original, sin que la entrega haya tenido lugar”.

4. En fecha 2 de septiembre de 2020, la GAIP solicita al Departamento un informe en relación con la reclamación presentada, que incluya los fundamentos de su posición, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 16 de septiembre de 2020, el Departamento remite a la GAIP un informe en el que hace constar lo siguiente:

- Facilitar la información solicitada sin el consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada vulnera la normativa de protección de datos, ya que “Estos tipos de ayuda se otorgan a personas con motivo de vulnerabilidad social y debe preservarse la identidad de los beneficiarios, por eso le indicábamos que debía adjuntar el consentimiento de la persona afectada”.
- La prestación a la que se solicita acceder es de derecho subjetivo y no es posible localizarla a través de una dirección. Por otra parte, respecto a la compatibilidad que alega la solicitante si el acceso se produce anonimizando a los destinatarios de la prestación, se fundamenta que “la dirección es un dato de carácter personal y se puede identificar fácilmente a la persona que vive en el domicilio”.
- Respecto a la solicitud de la copia de la contestación, se alega no comprender la petición cuando indica que “la entrega no ha tenido lugar” y desconocer si la solicitante dirigió algún escrito.

6. En fecha 21 de septiembre de 2020, la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 los mismos.

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 eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

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 personales.

II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, aplica a aquellos tratamientos que se lleven a cabo sobre datos personales, es decir, 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 número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios

de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

Todo tratamiento realizado sobre datos personales será lícito en virtud de lo establecido en el artículo 5.1.a), y en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas previstas en el artículo 6.1, entre las que se localiza el apartado c) por el supuesto de que el tratamiento “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 les sea de aplicación a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento”.

La regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en posesión de las autoridades públicas u organismo público se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública entendiéndose como tal “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de la actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). 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 adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En caso de que nos ocupe es de aplicación a la reclamación la LTC dado que la documentación solicitada, relacionada con las ayudas de carácter público concedidas a los residentes de un determinado inmueble, obraría en posesión de la Administración en ejercicio de sus competencias, quedando sometida al régimen de acceso previsto por el LTC.

Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en cuanto al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 de la LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales

De acuerdo con la documentación que consta en el expediente, la resolución del Departamento se fundamentaría en el límite al acceso a la información pública que prevé el artículo 23 de la LTC respecto a la denegación cuando la información a la que se pretende acceder contenga datos personales especialmente protegidos. Este fundamento se basaría en que las ayudas que se otorgan a las personas responden a situaciones de vulnerabilidad social que requerirían la preservación de la identidad de aquellas y, en consecuencia, la necesidad de haber adjuntado a la solicitud el consentimiento de los afectados.

Al respecto, el artículo 23 de la LTC prevé que “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 penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”

Cabe recordar que la reclamante solicita el acceso a la información relativa a las ayudas percibidas sin especificar expresamente el ámbito o las características de las ayudas que le interesa conocer (“ayudas para el pago de alquiler o cualquier otra”), más allá de justificar la necesidad de este acceso para “averiguar la compatibilidad de estas ayudas con ingresos provenientes del subarrendamiento de habitaciones (prohibido en viviendas de protección oficial) y hospedaje ilegal”. Por tanto, la solicitud de acceso no se acotaría a un determinado marco o ámbito de los de ayudas percibidas, lo que provoca que no haya un único régimen específico de regulación, dado que el régimen jurídico de cada ayuda se regula de forma autónoma.

De la documentación que el Departamento dispone respecto a la solicitud de la reclamante, podríamos deducir que la circunstancia que alega si podría producirse en los casos en que los datos facilitados pudieran ser relacionados con los requisitos concretos que se piden para poder obtener estas ayudas, y que de estos requisitos se pudiera deducir circunstancias que hagan referencia, de forma directa o indirecta, a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o información relativa a la comisión infracciones penales o administrativas de las personas beneficiarias. Pero no parece que se pueda llegar a esta conclusión de forma generalizada respecto a todas las ayudas, porque incluso si las ayudas han sido otorgadas por motivo de alguna situación de vulnerabilidad social, de ello no se desprendería su aplicación automática del artículo 23 LTC, sino que deberían constar en la información solicitada datos de alguna de las categorías mencionadas.

En cualquier caso, si concurriera alguna de las citadas categorías de datos, por aplicación del artículo 23 de la LTC, debería denegarse el acceso a la información.

IV

Más allá de los supuestos en los que la información facilitada a la solicitante pudiera revelar información personal de los beneficiarios de categorías especiales de datos, respecto al resto el acceso se rige por lo dispuesto en el artículo 24.2 LTC:

“2. Si se trata de otra información que contiene datos personales no incluidos en el artículo 23, se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y lo

derechos de las 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.”

Hay que tener presente que, a efectos de la ponderación que establece el artículo 24 de la LTC, nos encontramos ante una materia (la de subvenciones y ayudas públicas) la cual se rige por el principio de publicidad. En este sentido, el artículo 15 de la LTC establece una regulación detallada respecto a la publicidad de las subvenciones y ayudas públicas en los siguientes términos:

“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 la 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, qué cantidad y para qué la recibe. Asimismo, se prevé expresamente la preservación de la identidad de los beneficiarios de aquellas subvenciones y ayudas públicas que se otorgan por motivos de vulnerabilidad social, lo que denota la intención de la normativa a preservar su identidad sobre la base de la expectativa que su identidad no será divulgada a terceros de forma indiscriminada para cumplir fines de transparencia.

En la solicitud no se pide copia de todo el expediente, sino “copia de las ayudas”, con lo que parece poder deducirse que lo que se pretende obtener es una relación de las ayudas.

En cualquier caso, y aparte de qué en función de cuál sea el objeto de las ayudas esta relación podría contener datos de categorías especiales de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 LTC, cuestión a la que ya nos hemos referido, también pueden contener otras categorías de datos personales mercedores 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, situaciones de desempleo, etc.

Se trata, por tanto, de merecedora información de una especial reserva o confidencialidad, ya que hay que tener presente que podría revelar la existencia de una situación de especial necesidad. Parece claro que estas circunstancias pueden actuar como límite al derecho de acceso de la ciudadanía –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.

Hay que tener en cuenta que si bien el derecho de acceso “no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma” (art. 18.2 LTC), a efectos de poder hacer una ponderación esmerada entre los diferentes derechos e intereses en juego que se emana del artículo 24 LTC, conocer la finalidad concreta para la que se quiere acceder a la información es un elemento relevante.

La reclamante solicita acceder a la información para "averiguar la compatibilidad de estas ayudas con ingresos provenientes del subarrendamiento de habitaciones (prohibido en viviendas de protección oficial) y hospedaje ilegal".

El acceso solicitado se realiza de forma generalizada, en tiempo, e indiscriminada respecto a toda clase de ayudas relacionadas con una o varias personas.

La mera voluntad de averiguar la compatibilidad de las ayudas con ingresos derivados de presuntos subarrendamientos de habitaciones y hospedaje ilegal, sin aportar ninguna otra información adicional no puede justificar revelar la identidad de las personas que hayan resultado ser beneficiarias de ayudas en atención a situaciones de vulnerabilidad social.

Hay que tener en cuenta que la normativa de protección de datos no persigue el control de las personas, sino el control de las instituciones públicas. Por eso, no parece justificada la solicitud de acceso a las ayudas recibidas por una determinada persona, o las recibidas por las personas que habitan en un determinado inmueble, sin un motivo específico que lo justifique. Resulta significativa en este sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de noviembre de 2010, que anula determinados artículos del Reglamento (CE) 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común, en su versión modificada por el Reglamento 1437/2007 y el Reglamento 259/2008 que imponía la publicación de los datos de los perceptores de subvenciones de forma que se permitía realizar una búsqueda por nombres y apellidos de los beneficiarios.

La persona reclamante argumenta en el escrito presentado ante la GAIP en fecha de 1 de septiembre de 2020 que la normativa de protección de datos si sería compatible con su solicitud si la información solicitada se facilitara “anonimizando a los destinatarios personas físicas, los cuales van variando (hospedaje)”.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 4.1) del RGPD y el considerante 26 del RGPD, una información sólo puede considerarse anónima si “no tiene relación con una persona física identificada o identificable”.

A estos efectos se requeriría que de la documentación a la que se desea acceder se eliminara 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.

El considerante 26 del RGPD establece que “[...] Para determinar si una persona física es identificable, es necesario tener en cuenta todos los medios que razonablemente puede utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física, como la singularización. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, es necesario considerar todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. [...]”.

La anonimización pretendida por la reclamante sobre los datos identificativos, no obstante, obvia que en la misma solicitud se manifiesta el interés en que esta información pertenezca a todas las personas que hayan residido en un determinado inmueble. En el caso concreto, a pesar del carácter indeterminado de las personas a las que se refiere la solicitud, así como la falta de deslinde de un período de tiempo, hay que tener en cuenta que la información que se reclama puede hacer identificable a los beneficiarios o terceros.

Esto podría ser así, si durante el período sólo ha habido un ocupante en el inmueble, también en el caso de que se pueda acotar el período temporal de las convocatorias u otras circunstancias (por ejemplo, si dichas ayudas tienen como beneficiarios a familia numerosa, o referentes a discapacitados o situaciones de desempleo).

Dado lo expuesto, cabe concluir que la anonimización de los datos identificativos de los beneficiarios de ayudas públicas residentes a un determinado inmueble en el sentido pretendido por la reclamante no permitiría excluir la aplicación de los límites derivados de la normativa de protección de datos.

Por todo ello, se considera que no estaría justificado el acceso a la información solicitada.

Conclusión

En vista de la normativa de protección de datos personales y de las circunstancias expuestas, no resultaría justificado el acceso de la información solicitada.

Barcelona, 2 de octubre de 2020