

Resolució 74/2019, de 8 de febrer**Número d'expedient de la Reclamació:** 335/2018**Administració reclamada:** Ajuntament de Barcelona**Informació reclamada:** Dades identificatives de les persones perceptores d'habitatges protegits en règim de lloguer i de prestacions d'emergència per pagar les quotes hipotecàries.**Sentit de la Resolució:** Desestimació

Resum: En no assolir-se acord en procediment de mediació és procedent continuar la tramitació de la reclamació fins a la Resolució de la Comissió sobre el fons de la qüestió. El caràcter revisor del procediment de reclamació davant la GAIP pressuposa que existeixi una identitat entre l'objecte de la sol·licitud sobre la què s'ha pronunciat l'Administració, i l'objecte de la reclamació sobre la què s'ha de pronunciar la GAIP, ja que cas contrari, la GAIP s'estaria pronunciant sense decisió prèvia administrativa. En conseqüència, no és admissible en aquesta fase del procediment i davant la GAIP la pretensió d'ampliació de la informació que es reclama de l'Administració en relació amb el NIF dels perceptors, ja que l'Administració no ha tingut oportunitat de manifestar-s'hi prèviament, i en conseqüència aquesta Resolució es referirà únicament a la informació prèviament sol·licitada i desestimada per l'Ajuntament. S'ha produït un aplanament parcial i l'Ajuntament ha lliurat ja la informació relativa al llistat de persones beneficiàries d'habitatge protegit en règim de lloguer per règim de convocatòria pública vehiculada a través del Registre de Sol·licitants d'habitatges de Protecció Oficial de Barcelona. No constant cap objecció a la informació lliurada per part de la persona reclamant, aquesta informació es dona per satisfeta i no formarà part de l'objecte d'aquesta reclamació. La discrepància es manté en relació a la llista de persones beneficiàries d'habitatge protegit en règim de lloguer adjudicat per la Mesa d'Emergència Social. L'article 15.1.c l'LTAIPBG incorpora a la legislació de transparència la previsió de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), que estableix l'exclusió de publicitat de la identitat de persones perceptores de subvencions quan la divulgació pugui afectar el seu dret a la intimitat, l'honor i la pròpia imatge. La interpretació sistemàtica d'ambdues disposicions normatives porta a concloure que el legislador de transparència ha equiparat els supòsits d'ajuts atorgats en consideració a la vulnerabilitat social amb els supòsits d'afectació de la intimitat, el dret a l'honor i a la pròpia imatge previst per l'LGS, i per això els ha donat el mateix tractament d'exclusió excepcional al règim general de publicitat dels beneficiaris que s'aplica a la resta de subvencions i ajuts. Aquesta exclusió de publicitat activa dels beneficiaris dels ajuts atorgats per raó de vulnerabilitat social no implica l'exclusió del dret d'accés, ni prejotja negativament que s'hi pugui accedir per aquest procediment, però sí que determina que no seria admissible que la persona reclamant pogués fer-ne una divulgació que la legislació prohibeix que faci l'Administració. El criteri de la proporcionalitat com a element de ponderació propi de la legislació de protecció de dades (principi de qualitat de les dades) i de la legislació de transparència (aplicació proporcional dels límits a l'accés amb el seu objecte i la finalitat de la seva protecció), duu efectivament a exigir que, perquè el dany en la protecció de dades personals sigui proporcional i justificat amb la finalitat de la transparència, ha de ser necessari (que no es pugui assolir la finalitat d'altra manera) i minimitzat (que no afecti dades que no són rellevants i només les imprescindibles per a les finalitats de la LTAIPBG). Des d'aquesta perspectiva, no quedaria justificat ni es podria considerar proporcionat, tal i com indica l'APDCAT, produir un dany cert, directe, massiu i indiscriminat en el dret a la protecció de dades de tantes persones beneficiàries d'aquests ajuts per a la finalitat de control del nepotisme, l'amiguisme o el clientelisme polític, tenint en compte que la dada identificativa no és idònia per constatar que s'han atorgat ajuts de manera irregular, atenent únicament aquest vincle personal o familiar i sense complir amb els requisits objectius, tal i com



s'argumentarà més àmpliament en el FJ 5. No és discutit ni per la pròpia persona reclamant la incapacitat o manca d'idoneïtat de les dades identificatives (que són l'únic objecte de la reclamació, pel principi de congruència amb la sol·licitud, FJ 3) per assolir l'objectiu del control que, com a interès públic, es pretén fer prevaldre sobre els drets de les persones beneficiàries que resultarien danyats.

Paraules clau: Ajuntament. Subvencions. Habitatge. Reclamació contra desestimació. Aplanament parcial. Derivació. Congruència de la reclamació. Límits, Intimitat. Informació protegida per llei. Dades personals. Mediació.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 12 de setembre entra a la GAIP la Reclamació 335/2018, presentada contra l'Ajuntament de Barcelona, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 18 de maig de 2018, després de posar en relleu la necessitat d'una gestió curosa dels recursos públics destinats a fer efectiu el dret a l'habitatge i d'indicar que qui demana aquesta informació és Cratos, una associació sense afany de lucre, l'entitat reclamant demana les dades identificatives (noms i cognoms) de cadascuna de les persones beneficiàries de les prestacions que s'indiquen seguidament i de les quantitats percebudes per cada any, des de 2013 fins al maig de 2018:
 - 2.1. Ajut o subvenció al lloguer, de les dues tipologies.
 - 2.2. Ajut al pagament de deutes de rendes al lloguer.
 - 2.3. Ajut a persones que han perdut l'habitatge.
 - 2.4. Habitatge protegit en règim de lloguer.
 - 2.5. Prestacions d'emergència de l'ajut per pagar quotes hipotecàries.
3. Per resolució de 28 de juny de 2018, notificada el 14 d'agost de 2018, la Gerent de Recursos de l'Ajuntament de Barcelona resol:
 - 3.1. Derivar a la Generalitat de Catalunya la sol·licitud en relació amb els apartats 1, 2 i 3 de l'antecedent anterior, ja que seria la competent per atorgar-los. La derivació es formalitza amb data 28 de juny de 2018, i se n'informa a la persona reclamant, en aplicació d'allò previst per l'article 30.2 LTAIPBG.



- 3.2. La informació sol·licitada a l'apartat 2.4 es desestima per aplicació del límit establert per l'article 21.1.f LTAIPBG (perjudici per a la intimitat i els altres drets privats legítims). La resolució municipal argumenta que la informació sol·licitada afecta la privacitat de les persones de les qui es demana la identitat i que la protecció d'aquesta identitat ha de prevaler sobre el dret d'accés si hom té en compte que es tracta de persones en situació de vulnerabilitat. Subsidiàriament, l'informe municipal també considera que la sol·licitud de l'apartat 2.4 de l'antecedent exigiria per a la seva satisfacció la realització del trasllat a tots els afectats, que són milers, i la valoració de les al·legacions que formulin, la qual cosa comportaria la inadmissibilitat per aplicació de l'article 29.1.b LTAIPBG ja que requeriria una tasca molt complexa, desproporcionada i excessiva.
- 3.3. La informació sol·licitada a l'apartat 2.5 anterior és denegada amb base a l'article 21.2, en relació amb el 9.2 de la Llei 12/2017, d'11 d'octubre, de Serveis socials (LSS), que declara el dret de les persones destinatàries de serveis socials a la confidencialitat de les dades i de les informacions que constin en llurs expedients, d'acord amb la legislació de dades personals. Segons l'informe municipal, la informació demanada hauria estat elaborada pels serveis socials, o amb intervenció d'ells, i contindria dades sensibles de totes les persones afectades.
4. La Reclamació presentada el 19 de setembre de 2018 es fonamenta en les següents consideracions:
- 4.1. Afirma que l'Ajuntament no acredita que la sol·licitud d'informació de l'apartat 2.4 afecti la intimitat i els altres drets privats legítims. Recorda que les dades demanades són les de la identitat i l'ajut públic i cap de les dos poden ser qualificades d'íntimes.
- 4.2. Assenyala també que l'interès en fiscalitzar l'ús dels recursos públics en matèria d'habitatge per part de l'Ajuntament de Barcelona ha de ser en tot cas prevalent, considerant que en aquest municipi l'habitatge és molt cas i atenent l'especial compromís assumit per l'Alcaldessa en aquest àmbit en el programa electoral.
- 4.3. Tot i que nega que calgui fer un trasllat als afectats afirmant que no se'ls afecta en cap dret privat ni en la seva intimitat, nega també que es pugui invocar tasca complexa d'elaboració realitzar-lo, considerant que seria un tràmit legal consistent en una operació administrativa aliena a la tasca d'elaborar la informació, i per tant no constituiria un supòsit de causa d'inadmissibilitat. I, en tot cas, qüestionat que les al·legacions que en podrien resultar del trasllat als afectats poguessin ser determinants del sentit de la resolució, que vindria predeterminada pel fet que és informació d'obligada publicitat activa. Nogensmenys, no s'oposa a que l'Ajuntament faci aquest trasllat si l'estén també a tots els interessats, incloent-hi les persones que van sol·licitar l'ajut però no n'han estat beneficiàries.



- 4.4. En relació amb el límit aplicat per denegar la informació sol·licitada per l'apartat 2.5, considera que el que es demana no afecta expedients de serveis socials, sinó que només es demana una llista de beneficiaris i ajuts, que és separada i distinta de la informació que obra en els expedients de serveis socials.
- 4.5. Afegeix que la informació sol·licitada hauria de ser objecte de publicitat activa, per imperatiu dels articles 8.g i 15.c LTAIPBG, i així ho és a altres comunitats autònomes i ho venia sent a Catalunya fins a la promulgació de l'LTAIPBG.
- 4.6. Per altressí demana que a la informació inicialment sol·licitada s'afegeixi el número complet de NIF dels beneficiaris, admetent que aquesta dada li és necessària per comprovar que es compleixen els requisits i no s'han aplicat pràctiques de nepotisme o clientelisme, ja que "no necessàriament el fet de tenir un vincle polític, personal o familiar amb els representants polítics ha de suposar no complir amb els requisits legals". Afirmar que el NIF és una dada merament identificativa.
5. El 17 de setembre de 2018 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Barcelona i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 25 de setembre de 2018, vist que l'Ajuntament ha denegat, a la pràctica, la informació sol·licitada amb arguments materialment vinculats a la protecció de dades personals, la GAIP sol·licita a l'APDCAT l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG.
7. El 9 d'octubre de 2018 la GAIP rep l'informe de l'Ajuntament, que manifesta el següent:
- 7.1. S'aplana parcialment i estima l'accés a la informació del punt 4 de la sol·licitud, habitatge protegit en règim de lloguer, en aquells procediments en què no ha intervingut la Mesa d'Emergència Social, indicant l'enllaç web on accedir a la llista de persones beneficiàries d'aquelles promocions que estan en curs, i adjuntant un fitxer electrònic amb la llista d'adjudicatariis de les cinc promocions anteriors, que ja no es troben publicades.
- 7.2. Insisteix en que s'ha de desestimar la resta del punt 4 de la sol·licitud, per afectar la intimitat de les persones beneficiàries, en els casos d'habitatge protegit en règim de lloguer adjudicat per la Mesa d'Emergència Social de Barcelona, per raó de la seva vulnerabilitat social.
- 7.3. Argumenta que la informació relativa a les dades identificatives de les persones beneficiàries de les prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries és afectada per la confidencialitat establerta per la legislació de serveis socials per als expedients d'aquesta naturalesa, i ho és perquè el seu atorgament no és *ex lege*, sinó valorat i decidit pels serveis socials en atenció a les circumstàncies del cas.



8. El 31 d'octubre de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: “a la vista de la normativa de protecció de dades de caràcter personal, no resulta justificat l'accés de l'entitat reclamant a la informació que permeti identificar les persones beneficiàries de subvencions i ajuts en matèria d'habitatge amb indicació de la quantia percebuda per aquests conceptes. Això sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada o anonimitzada”. Aquesta conclusió es fonamenta en la vulnerabilitat de les persones beneficiàries dels ajuts i en la consideració que la finalitat de l'accés al·legada no seria prou consistent per justificar la identitat de les persones afectades.
9. El 29 de novembre la GAIP convoca la primera sessió de mediació per al dia 14 de desembre de 2018 a les 9.00 hores.
10. El 14 de desembre de 2018 es celebra la primera sessió de mediació de la Reclamació 335/2018 que finalitza sense que sigui possible l'acord entre les parts.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *“Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es presenta en relació amb una sol·licitud d'accés a la informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *“el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *“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”*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *“Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *“El dret d'accés a la informació*



pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: “2. *Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia.* 3. *Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.*

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “*Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.* 2. *Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

L'article 42 LTAIPBG estableix que les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació, que suspèn el còmput del termini de què disposa la GAIP per resoldre i que, si finalitza l'acord, suposa la finalització del procediment. Si aquest acord entre les parts no s'aconsegueix, la Comissió ha de resoldre sobre el fons de la discrepància jurídica.

2. Manca d'acord assolit en el procediment de mediació

De conformitat amb el que disposa l'article 42.6 LTAIP i l'apartat 15.d del Manual de mediació de la GAIP, en no assolir-se acord en procediment de mediació és procedent continuar la tramitació de la reclamació fins a la Resolució de la Comissió sobre el fons de la qüestió.

3. Admissibilitat de la reclamació i congruència amb la sol·licitud que es reclama.

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la



informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP. Això suposa que el procediment de reclamació té naturalesa revisora d'una decisió prèvia de l'Administració desestimària o restrictiva del dret d'accés.

En la seva reclamació, la persona reclamant demana ampliar l'objecte de la reclamació al NIF, com a element necessari per a fer les comprovacions sobre l'acompliment dels requisits legals dels beneficiaris.

El caràcter revisor del procediment de reclamació davant la GAIP pressuposa que existeixi una identitat entre l'objecte de la sol·licitud sobre la què s'ha pronunciat l'Administració, i l'objecte de la reclamació sobre la què s'ha de pronunciar la GAIP, ja que cas contrari, la GAIP s'estaria pronunciant sense decisió prèvia administrativa. En conseqüència, no és admissible en aquesta fase del procediment i davant la GAIP la pretensió d'ampliació de la informació que es reclama de l'Administració en relació amb el NIF, ja que l'Administració no ha tingut oportunitat de manifestar-s'hi prèviament, i en conseqüència aquesta Resolució es referirà únicament a la informació prèviament desestimada per l'Ajuntament.

4. *Sobre la protecció de la intimitat i de la privacitat com a límit a l'accés als beneficiaris d'habitatge protegit en règim de lloguer adjudicat per la Mesa d'Emergència Social.*

Com es desprèn dels antecedents, s'ha produït un aplanament parcial de l'Ajuntament en relació amb el contingut del punt 4 i ha lliurat ja la informació relativa al llistat de persones beneficiàries d'habitatge protegit en règim de lloguer per règim de convocatòria pública vehiculada a través del Registre de Sol·licitants d'habitatges de Protecció Oficial de Barcelona. No constant cap objecció a la informació lliurada per part de la persona reclamant, aquesta informació es dona per satisfeta i no formarà part de l'objecte d'aquesta reclamació.

La discrepància es manté en relació a la llista de persones beneficiàries d'habitatge protegit en règim de lloguer adjudicat per la Mesa d'Emergència Social. L'Ajuntament considera aplicable el límit relatiu a la protecció de la intimitat, considerant que *"va dirigida a un col·lectiu de persones amb un alt grau de vulnerabilitat que es troben en una situació d'emergència, com el propi nom indica, justificant-se, doncs, sens dubte, la protecció de les seves dades com una acció necessària per preservar la seva intimitat personal i familiar i la seva privacitat"*

La persona reclamant, per contra, considera que *"les dades personals sol·licitades es limiten a aquelles merament identificatives, que no entren en l'esfera de la intimitat, sinó en l'esfera més essencial de la vida en comunitat. Els noms i els cognoms existeixen, precisament, per reconèixer-nos els uns als altres, tenint per tant un marcat caràcter públic"*. Argumenta també que aquests noms i cognoms, associats a l'obtenció de la prestació pública, no poden relacionar-se amb un àmbit privat,



ja que *“no són dades de l'esfera de la intimitat, car l'accés al parc públic d'habitatge de lloguer no denota cap informació de l'esfera privada més enllà de l'accés a una prestació que és pública i pagada per tots”* i argumenta que *“si bé l'ordenament jurídic estableix una esfera de drets que garanteix un espai d'individualitat (el dret a la intimitat, p.e.) aquesta individualitat no pot menar en cap cas a un individualisme pres com un absolut. Entendre una altra cosa suposaria negar que vivim en una comunitat; que depenem, en definitiva, els uns dels altres”* ,

La protecció de la intimitat i altres drets privats legítims constitueix un límit que pot restringir el dret d'accés a la informació (art. 21.1.f LATIPBG), a ponderar casuísticament. Prèviament, però, considerant que és motiu de discrepància, caldrà avaluar si resulta potencialment aplicable al cas, és a dir, si la identitat d'una persona associada a l'adjudicació d'un habitatge protegit en règim de lloguer per la Mesa d'Emergència Social constitueix, o no, una dada de la seva esfera íntima o privada.

Aquesta Comissió considera, en termes generals, que, en el marc de la transparència i el dret d'accés, la percepció de fons públics per qualsevol títol (treballador públic, beneficiari d'ajuts o subvencions, contractista, usuari d'una targeta de crèdit amb càrrec a pressupostos públics, etc) no es pot considerar informació privada, i menys íntima, i que ser-ne beneficiari comporta la “penalitat” de que aquesta circumstància es faci pública. Ara bé, hi ha determinats casos excepcionals en què la divulgació d'aquesta informació voreja, sinó s'insereix, en una esfera íntima, en la mesura en què suposa la difusió d'unes determinades situacions personals i familiars de fragilitat límit que s'associen a condicions de vida digna de les persones. Seria el cas de la percepció de la Renda Garantida de Ciutadania (Resolució 289/2018, de 19 d'octubre) o, com en aquest cas, d'estar en una situació de vulnerabilitat social i d'emergència residencial tal que, valorada per la Mesa d'Emergència Social, determini l'adjudicació d'un habitatge protegit en règim de lloguer.

La persona reclamant nega que aquestes dades personals identificatives puguin considerar-se de l'esfera privada o íntima, però el cert és que tot i el vessant públic o comunitari dels noms i cognoms que invoca la persona reclamant, la informació es demana associada a una circumstància personal i familiar, com a necessitat urgent d'un habitatge vinculat a situacions d'alta vulnerabilitat social, que sí voregen la intimitat. És en aquest sentit que la identitat dels beneficiaris d'ajuts o subvencions atorgats amb motiu de la seva vulnerabilitat social, prevista per l'article 15.1.c l'LTIPBG, incorpora a la legislació de transparència la previsió de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), que estableix aquesta mateixa protecció de la identitat de preceptors de subvencions quan la divulgació pugui afectar el seu dret a la intimitat, l'honor i la pròpia imatge. Així, l'article 20.8 LGS estableix que: *“No s'han de publicar [a la Base de Dades Nacional de Subvencions], les subvencions concedides quan la publicació de les dades del beneficiari per raó de l'objecte de la subvenció pugui ser contrària al respecte i la salvaguarda de l'honor, a la intimitat personal o familiar de les persones físiques en virtut del que estableix la Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció*



civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, i hagi estat previst en la seva normativa reguladora". La interpretació sistemàtica d'ambdues disposicions normatives porta a concloure que el legislador de transparència ha equiparat els supòsits d'ajuts atorgats en consideració a la vulnerabilitat social amb els supòsits d'afectació de la intimitat, el dret a l'honor i a la pròpia imatge previst per l'LGS, i per això els ha donat el mateix tractament d'exclusió excepcional al règim general de publicitat dels beneficiaris que s'aplica a la resta de subvencions i ajuts. Aquesta exclusió de publicitat activa dels beneficiaris dels ajuts atorgats per raó de vulnerabilitat social, com ja s'ha dit i ara s'hi insisteix, no implica l'exclusió de la informació per la via de l'exercici del dret d'accés, ni prejutja negativament que s'hi pugui accedir per aquest procediment, però sí que determina que no seria admissible que la persona reclamant pogués fer-ne una divulgació que la legislació prohibeix que faci l'Administració, per considerar-la contrària a la salvaguarda de l'honor, la protecció de la intimitat personal i familiar i el dret a la pròpia imatge de les persones beneficiàries.

A diferència d'altres línies subvencionals de suport o de foment econòmic per a la compra o lloguer d'habitatge, el fet que una persona sigui beneficiària d'un habitatge protegit en règim de lloguer per decisió de la Mesa d'Emergència Social desvetlla una situació de fragilitat i de vulnerabilitat social que frega la seva esfera íntima personal o familiar. En aquest sentit, coincidim amb l'Ajuntament en diferenciar les adjudicacions procedents de règims de pública concurrència, que ja es fan públiques, amb aquests supòsits en què la pròpia participació de la Mesa d'Emergència Social, indica una situació de fragilitat extrema.

5. Sobre la confidencialitat de les prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries.

En relació amb el punt 5 de la sol·licitud, és a dir, les dades identificatives de les persones beneficiàries de les prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries, l'Ajuntament considera aplicables el límit relatiu a l'article 21.1 LTAIPBG (informació protegida per una norma amb rang de llei), al·legant que la cobertura legal li dona la previsió que fa l'article 9.2.h de la Llei 12/2017, d'11 d'octubre, de Serveis Socials (LSS) del dret dels destinataris dels serveis socials a la confidencialitat de les dades i de les informacions que constin en llurs expedients, d'acord amb la legislació de protecció de dades de caràcter personal. Ho justifica en que es tracta d'ajuts atorgats prèvia intervenció dels Centres de Serveis Socials de Barcelona i supeditats a la valoració favorable dels professionals dels serveis socials bàsics, que són els qui aprecien la concurrència del supòsit requerit d'estar en situació d'urgència en matèria d'habitatge a partir de la valoració integral de la situació personal, familiar i comunitària del potencial beneficiari. Fa constar, en aquest sentit, que l'article 17.c LSS també sotmet l'actuació dels serveis socials en la valoració i diagnòsi de les situacions de necessitat social a la legislació e protecció de dades personals, i que l'article 8.2 de la



mateixa LSS estableix l'obligació de que els professionals d'aquest àmbit orientin llur activitat de manera que es garanteixi la dignitat de les persones i llur intimitat.

La persona reclamant rebut l'aplicació d'aquest límit argumentant que no es demanen dades del seu expedient, sinó la llista de beneficiaris i l'import que l'Ajuntament ha tenir en una llista separada, "*que constitueix una informació separada i distinta de la continguda en els expedients particulars dels beneficiaris*". Certament, cal diferenciar l'accés a l'expedient complet (que contindria dades presumiblement d'alta protecció) de l'accés a la relació de beneficiaris i l'import objecte de reclamació. Tanmateix, cal rebatre que les dades relatives al nom i cognom de les persones beneficiàries l'import de l'ajut siguin dades alienes a l'expedient, pel sol fet de constar sistematitzades en un llistat que la persona reclamant presumeix que l'Administració ha de disposar. Fins i tot si les dades dels expedients extreuen formant un llistat de persones beneficiàries, no són dades alienes a l'expedient sinó que en formen part. Tanmateix, és cert que no es pot projectar amb la mateixa intensitat la protecció de les dades que figurin a l'expedient que explicitin el resultat de l'avaluació individual, familiar i comunitària realitzada pels serveis socials, de les dades identificatives de les persones beneficiàries o la quantia de l'ajut, que no desvetllen per sí soles circumstàncies concretes relacionades amb dades especialment protegides, com les relacionades amb la salut o la dependència, per exemple.

6. *Sobre la protecció de dades personals*

La persona reclamant insisteix en afirmar que els que es demanen són dades merament identificatives (nom i cognoms), però el cert és que es demanen associades a una altra dada (ser beneficiari de les prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries) i és la suma d'aquestes dues informacions la que s'ha d'avaluar. D'altra banda, ja s'ha establert que no es demana accés a l'expedient complet, que certament pot contenir informació molt sensible o dades especialment protegides des de la perspectiva de la protecció de dades personals, sinó solament la identitat associada a la condició de beneficiari d'aquest ajut (i per tant, al fet d'haver incorregut en impagament de les quotes hipotecàries) i l'import. D'acord amb això, caldrà excloure l'aplicació dels articles 23 i 24.1 LTAIPBG, i avaluar l'accés a aquestes dades personals de conformitat amb el règim d'accés a dades personals de l'article 24.2 LTAIPBG, que disposa que:

"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".*

La GAIP ha demanat informe a l'APDCAT en relació amb l'adequació de l'accés a la legislació de protecció de dades personals, de conformitat amb allò previst a l'article 42 LTAIPBG. L'informe de l'APDCAT s'expressa en aquests termes: *"Si bé no sol·licita dades especialment protegides ni incloses dins de la categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), es tracta d'informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat, ja que, cal tenir present que aquesta informació posada en relació amb la finalitat dels ajuts públics en matèria d'habitatge que sol·licita, comportaria la revelació de l'existència d'una situació d'especial necessitat"* . Pel que fa a la finalitat de l'accés, com a criteri de ponderació de la seva eventual prevalença sobre la protecció de dades personals, l'APDCAT considera poc justificat l'interès en l'accés des del punt de vista de la transparència: *"la mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió dels ajuts en matèria d'habitatge, sense aportar cap altra informació addicional i en atenció a la naturalesa dels ajuts vinculats a situacions de vulnerabilitat, no pot justificar revelar la identitat de les persones que n'hagin resultat ésser beneficiàries. Cal tenir en compte que la finalitat d'aquests ajuts és precisament prevenir l'exclusió social que pot suposar la pèrdua de l'habitatge que constitueix la residència habitual i permanent, i que una revelació indiscriminada de la identitat dels beneficiaris podria anar precisament en contra d'aquesta finalitat, provocant una estigmatització d'aquestes persones.*

En aquest cas, podria entendre's que el dret d'accés sol·licitat per l'entitat es podria veure satisfet facilitant-li aquella mateixa informació que l'Administració ha de publicar en compliment de l'obligació de publicitat activa sobre llur activitat subvencional a què fa referència l'article 15 de l'LTC i en els mateixos termes previstos en aquell precepte, això és amb informació agregada o amb una relació anonimitzada dels ajuts atorgats per aquest concepte amb indicació de l'import percebut, sempre que no es pugui relacionar amb persones concretes."

D'acord amb aquesta arguments, l'APDCAT conclou que: *"A la vista de la normativa de protecció de dades de caràcter personal, no resulta justificat l'accés de l'entitat reclamant a la informació que permeti identificar les persones beneficiàries de subvencions i ajuts en matèria d'habitatge amb indicació de la quantia percebuda per aquests conceptes. Això, sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada o anonimitzada."*

El criteri de la proporcionalitat com a element de ponderació propi de la legislació de protecció de dades (principi de qualitat de les dades) i de la legislació de transparència (aplicació proporcional dels



límits a l'accés amb el seu objecte i la finalitat de la seva protecció), duu efectivament a exigir que, perquè el dany en la protecció de dades personals sigui proporcional i justificat amb la finalitat de la transparència, ha de ser necessari (que no es pugui assolir la finalitat d'altra manera) i minimitzat (que no afecti dades que no són rellevants i només les imprescindibles per a les finalitats de la LTAIPBG). Des d'aquesta perspectiva, no quedaria justificat ni es podria considerar proporcionat, tal i com indica l'APDCAT, produir un dany cert, directe, massiu i indiscriminat en el dret a la protecció de dades de tantes persones beneficiàries d'aquests ajuts per a la finalitat de control del nepotisme, l'amiguisme o el clientelisme polític, tenint en compte que la dada identificativa no és idònia per constatar que s'han atorgat ajuts de manera irregular, atenent únicament aquest vincle personal o familiar i sense complir amb els requisits objectius, tal i com s'argumentarà més àmpliament en el FJ 7.

7. Sobre la ponderació de l'accés amb la finalitat al·legada

Aquesta Resolució té en compte els arguments i criteris de l'APDCAT en el seu informe emès en el marc de la tramitació d'aquesta reclamació, en relació amb la manca de proporcionalitat entre el dany ocasionat en la protecció de dades i la finalitat al·legada de manera genèrica de control d'eventuals irregularitats. Efectivament, d'una banda, el dany en l'esfera de la protecció de dades és molt considerable, des del punt de vista quantitatiu i qualitatiu, considerant que es tracta d'informació relacionada amb situacions de vulnerabilitat social i de risc d'exclusió residencial dels perceptors i de la seva família,

D'altra banda, certament no queda prou justificada la proporcionalitat d'aquest dany amb l'assoliment de la finalitat al·legada, per diverses raons:

- en primer lloc, cal recordar que les dades identificatives que es reclamen (nom i cognoms) són, als efectes dels límits avaluats (protecció de dades personals i protecció de la intimitat) molt invasives (molt més que, per exemple, el NIF) i produirien un dany cert i directe en el bé jurídic protegit per aquests límits, amb el risc d'estigmatització de les persones identificades.
- en segon lloc, cal recordar que, com ha quedat establert en el FJ 4, la legislació de transparència i de subvencions impediria fer una difusió oberta dels beneficiaris dels ajuts per tal d'obtenir la col·laboració popular en la detecció d'eventuals vincles personals o polítics entre el beneficiari i algun responsable o representant polític indeterminat, per les mateixes raons que es prohibeix a l'Administració fer-ne publicitat activa. L'adequada protecció de dades personals requeriria limitar l'accés, cas d'estimar-se, a la vista de les dades, sense còpia, i en aquest cas, l'efectivitat de l'accés per a detectar aquests vincles personals quedaria molt qüestionada i limitada.
- en tercer lloc, però no pas menys important sinó realment decisiu, cal considerar l'argument de la falta d'idoneïtat de les dades identificatives reclamades per assolir la finalitat de control en què es



justifica l'accés. Efectivament, fins i tot en el supòsit en què un accés amb la limitació de divulgació de les dades identificatives indicada en l'apartat anterior permetés a la persona reclamant detectar algun vincle personal o familiar entre un beneficiari i algun responsable polític, les dades objecte d'accés (nom i cognom) no resulten idònies ni suficients per comprovar irregularitats en l'adjudicació, tal i com reconeix la pròpia persona reclamant en dir que per realitzar la tasca de fiscalització "calen també les dades relatives al NIF de cadascun dels beneficiaris", perquè "no necessàriament el fet de tenir un vincle polític, personal o familiar amb els representants polítics ha de suposar no complir amb els requisits legals". No queda clar com, a partir del NIF, la persona reclamant podria fer la comprovació de que es compleixen els requisits, però el que no és discutit ni per la pròpia persona reclamant és la incapacitat o manca d'idoneïtat de les dades identificatives (que són l'únic objecte de la reclamació, pel principi de congruència amb la sol·licitud, FJ3) per assolir l'objectiu del control que, com a interès públic, es pretén fer prevaldre sobre els drets de les persones beneficiàries que resultarien danyats.

Certament, la relació anonimitzada de beneficiaris dels ajuts objecte de reclamació, en la mesura en què no pogués associar-se a la identitat del perceptor, podria ser estimable des de la perspectiva de la protecció de dades personals i d'altres drets privats, però considerant que no és objecte de petició l'accés parcial ja que resulta inservible als efectes de la finalitat de l'accés, segons indica la persona reclamant, no és procedent pronunciar-s'hi ni obligar a l'Administració a elaborar aquesta informació dissociada.

A la vista de l'exposat, cal concloure que el dany en els bens jurídics protegits pels límits analitzats en els FJ anteriors no és proporcional ni es justifica amb la finalitat de l'accés, d'acord amb la ponderació àmpliament justificada, i per tant es considera adequada a dret la resolució d'estimació parcial amb anonimització de les persones beneficiàries de l'Ajuntament de Barcelona i es desestima la reclamació.

8. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

**Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 8 de febrer de 2019, aprova pel vot de qualitat de la Presidenta:

1. Desestimar la Reclamació 335/2018.
2. Disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.