

Resolució 75/2019, de 8 de febrer

Número d'expedient de la Reclamació: 363/2018

Administració reclamada: Agència de l'Habitatge de Catalunya

Informació reclamada: Identitat de les persones beneficiàries i quantitat percebuda anualment per cada una d'elles durant els anys 2013 a 2018 en concepte d'ajut o subvenció a persones amb risc d'exclusió residencial.

Sentit de la Resolució: Desestimació

Resum: 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 i municipi 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 parcialment desestimada per l'AHC. L'exclusió de publicitat activa dels beneficiaris dels ajuts atorgats per raó de vulnerabilitat social prevista a l'article 15.1.c LTAIPBG, que deriva de l'article 20.8 LGS, 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 si que determina que no seria admissible que la persona reclamant pogués fer-ne una divulgació que la legislació prohibeix que faci l'Administració. No és aplicable al cas el règim d'exclusió d'accés a les dades especialment protegides de l'article 23 LTAIPBG invocat per l'AHC, perquè les dades sol·licitades (identitat i quantia de l'ajut rebut) no permeten obtenir informació individualitzada sobre circumstàncies personals concretes relacionades amb dades especialment protegides. Tampoc és aplicable el règim general d'accés a les dades merament identificatives de l'article 24.1 LTAIPBG invocat per la persona reclamant, en primer lloc, perquè els beneficiaris no es poden considerar persones relacionades amb l'organització administrativa, i, a més, perquè les dades identificatives apareixen associades a un perfil econòmic i social dels beneficiaris relacionats amb situacions d'exclusió residencial que també és informació personal protegida. Caldrà ponderar el dret a l'accés reclamat amb el dret a la protecció de dades personals dels beneficiaris, tenint en compte els elements de ponderació enunciats de manera no limitativa ni exclusiva per l'article 24.2 LTAIPBG, així com altres elements generals de ponderació, com l'interès públic d'aquesta informació i la seva rellevància i idoneïtat per al control de l'activitat subvencional de l'Administració i l'adjudicació correcta d'aquests ajuts sense pràctiques de nepotisme, clientelisme polític o amiguisme, i la protecció d'altres drets privats legítims que concorrin. El dany en l'esfera de la protecció de dades és massiu, des del punt de vista quantitatiu (tots els beneficiaris de totes les quatre línies d'ajut a la vivenda d'un període de temps prou llarg: 2013-2018), i sensible, des del punt de vista qualitatiu (informació relacionada amb situacions de vulnerabilitat social i de risc d'exclusió residencial dels perceptors i de la seva família, relacionats amb situacions com el desnonament o l'execució hipotecària o la pertinença a col·lectius amb dificultat d'inserció social) i no queda prou justificada la proporcionalitat d'aquest dany i la idoneïtat d'aquesta informació per a l'assoliment de la finalitat de control al·legada, ja que la finalitat de l'accés exigeix comprovar que s'ha atorgat l'ajut únicament per raó d'un vincle personal o familiar malgrat que no reuneix els requisits objectius exigibles, i la informació reclamada (nom i cognoms) no permet fer aquesta comprovació.



Paraules clau: Agència de l'Habitatge de Catalunya. Subvencions. Lloguer. Habitatge. Vulnerabilitat social. Reclamació contra estimació parcial. Derivació. Congruència de la reclamació. Límits. Dades personals. Intimitat. Anonimització. Idoneïtat de les dades personals. Mediació.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 2 d'octubre de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 363/2018, presentada contra l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), 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, de 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 promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 18 de maig de 2018 la persona reclamant, després d'exposar que la finalitat de la seva sol·licitud és garantir des del control social l'efectivitat del dret a l'habitatge i comprovar que no s'estiguin percebent ajuts d'aquest tipus per raó del vincle personal dels beneficiaris amb els responsables polítics, d'indicar que aquest control es vol fer des d'una associació (Cratos) constituïda legalment i d'invocar l'LTAIPBG, presenta la sol·licitud següent a l'Ajuntament de Barcelona, en exercici del dret d'accés a la informació pública: la identitat (nom i cognoms) de les persones beneficiàries i la quantia dels ajuts percebuts anualment per cada una d'elles des del 2013 fins al maig del 2018, en relació amb cada una de les línies d'ajut següents:
 - Ajut o subvenció al lloguer, de les dues tipologies.
 - Ajut al pagament de deutes de rendes del lloguer.
 - Ajut a persones que han perdut l'habitatge.
 - Habitatge protegit en règim de lloguer.
 - Prestacions d'emergència de l'ajut per pagar les quotes hipotecàries.
3. El 28 de juny de 2018 l'Ajuntament de Barcelona hauria derivat la sol·licitud relativa als tres primers punts de l'antecedent anterior al Departament de Treball, Afers socials i Família (DTASF), perquè es tractaria d'ajuts atorgats per la Generalitat, i l'Ajuntament hauria facilitat la resposta als dos darrers punts.
4. La sol·licitud derivada va entrar a l'AHC el 31 de juliol de 2018.
5. El 3 de setembre de 2018 l'AHC resol estimar parcialment la sol·licitud i facilitar a la persona reclamant les dades anonimitzades dels beneficiaris (inicials i algunes xifres del seu DNI) i els ajuts percebuts per cadascun d'aquests beneficiaris des del 2013 fins a maig del 2018, en concepte d'ajuts o subvencions al lloguer, ajut al pagament de deutes de rendes de lloguer i ajut a persones que han perdut l'habitatge. La resolució de l'AHC justifica la denegació de l'accés al



nom i cognoms dels beneficiaris en la previsió de l'article 15 LTIPBG, que en relació amb la publicitat activa de les subvencions, estableix que si bé amb caràcter general s'ha de fer pública la identitat dels beneficiaris, si les subvencions o els ajuts s'han atorgat per motius de vulnerabilitat social (que seria el cas de les tres línies d'ajut aplicades en aquest cas) se n'ha de reservar la identitat. També argumenta que si es facilités la identitat de les persones beneficiàries es podria accedir a informació especialment sensible o mereixedora d'especial reserva o confidencialitat, amb possible infracció de l'article 23 LTAIPBG. Tenint en compte aquestes circumstàncies, la resolució considera que no es pot difondre la identitat de les persones afectades, si bé en aplicació de l'article 25 LTAIPBG correspon donar accés parcial i facilitar la informació individualitzada però de forma anonimitzada.

6. La Reclamació, presentada el 2 d'octubre de 2018, argumenta que no és procedent aplicar per analogia límits establerts legalment per a la publicitat activa al dret d'accés a la informació pública, i que no concorre la circumstància de vulnerabilitat social ens els perceptors. També manifesta que aquests ajuts s'atorguen prèvia concurrència i que, per tant, sovint es publiquen les llistes de persones excloses i admeses (almenys, en d'altres Comunitats Autònomes) i que d'altres Comunitats Autònomes, com la de Madrid o la de Castella Lleó, fan publicitat activa de l'atorgament d'aquests ajuts. També discuteix que es puguin considerar dades especialment protegides, ja que es demanen dades merament identificatives, de manera que defensa que no seria aplicable el règim de no-accés de l'article 23 LTAIPBG, sinó el règim general d'accés de l'article 24 LTAIPBG, i que en conseqüència, no és procedent l'accés parcial ni la dissociació de dades personals en aplicació de l'article 25 LTAIPBG. Manifesta que la finalitat de l'accés és comprovar que no estiguin percebent aquests ajuts persones que, sense complir els requisits necessaris, hi accedeixin per raó del seu vincle personal, familiar o d'afinitat amb els responsables polítics, i que per assolir aquesta finalitat, conèixer la identitat dels beneficiaris li és imprescindible.

L'escrit demana per altressí ampliar la reclamació a dues dades que no eren objecte de la sol·licitud inicial (el NIF del perceptor i el seu municipi de residència) però que argumenta que li calen per a la tasca de fiscalització que volen realitzar. *“En relació al municipi de residència dels beneficiaris, ens és necessari a efectes organitzatius, per poder fiscalitzar també que en el món municipal no es produeix un eventual ús inadequat i clientelar d'aquests recursos públics. Respecte del NIF, ens cal per poder comprovar. En els casos que pugui existir qualche irregularitat per una relació de nepotisme o clientelar, si es compleixen o no els requisits d'obtenció; car no necessàriament el fet de tenir un vincle polític, personal o familiar amb els representants polítics ha de suposar de no complir amb els requisits legals d'exercici del dret. Cal afegir que, en relació amb el NIF, les llistes facilitades en l'estimació parcial ja l'incorporen, si bé anonimitzat”.*



7. El 16 d'octubre de 2018 la GAIP comunica la Reclamació a l'AHC 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. També li demana el nom de la persona que representarà l'Agència en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
8. El 22 d'octubre de 2018 la GAIP rep l'informe de l'AHC, que exposa els antecedents de la Reclamació, reitera els arguments de la resolució impugnada i defensa, amb base a ells, que la seva resolució és ajustada a dret. L'informe adjunta còpia de la informació que l'AHC hauria facilitat a la persona reclamant, que ocupa més de 500 pàgines.
9. El 25 d'octubre de 2018, després de constatar que la sol·licitud hauria estat denegada parcialment sobre la base de la legislació de protecció de dades personals, la GAIP demana l'informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG.
10. El 19 de novembre de 2018, té entrada a la GAIP l'informe jurídic 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 a les persones beneficiàries de subvencions i ajuts en matèria d'habitatge amb indicació de la quantitat percebuda per aquests conceptes. Això, sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada, anonimitzada o seudononimitzada".
11. El 21 de novembre de 2018, la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a l'entitat reclamant i a l'AHC.
12. El 22 de novembre es convoca la primera sessió de mediació per al dia 10 de desembre de 2018 a les 9.00 hores a la seu de la GAIP.
13. El 10 de desembre de 2018 té lloc la sessió de mediació. En ella la persona reclamant defensa la utilitat de l'accés identificant els beneficiaris per a la fiscalització de la gestió de recursos públics de la de la Generalitat i recorda que amb anterioritat a l'aprovació de la Llei de Transparència les dades sol·licitades s'havien publicat les dades que ara reclama, i que en altres Comunitats Autònomes es publiquen. L'AHC, de la seva banda, expressa la seva voluntat de facilitar tota la informació que permeti els objectius de fiscalització de l'activitat pública, tal com pretén el reclamant, però amb el límit de la vulneració del dret de persones que es troben en risc d'exclusió social, per la qual cosa considera addient lliurar la informació seudononimitzada, com ha fet, i justifica el canvi de criteri en la publicitat dels beneficiaris amb les denúncies que s'haurien rebut per aquest motiu a l'APDCAT, i defensa que, considerant que per a la concessió



dels ajuts s'han de complir uns determinats requisits i condicions, el fet d'identificar les persones perceptores d'aquestes ajudes revela indirectament altres dades de la seva situació social que depassen les merament identificatives.

Constatada la impossibilitat d'arribar a un acord entre les parts, se'ls informa que el procediment continuarà fins a la seva finalització per Resolució de la GAIP.

Fonaments jurídics

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

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 la desestimació parcial d'una sol·licitud d'accés a la informació pública per part d'una agència de la Generalitat de Catalunya, administració obligada per la LTAIPBG (article 3.1.a LTAIPBG).

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.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

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 a dues dades personals no incloses en la sol·licitud de la que aquest procediment en porta causa: el NIF i el municipi de residència, totes dues referides a cada persona perceptora dels ajuts objecte de reclamació.

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 i municipi 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 parcialment desestimada per l'AHC.

4. *Sobre el règim d'accés aplicable a les dades identificatives dels beneficiaris i els límits a ponderar.*

Considerant la disparitat de règims jurídics aplicats per les parts a l'accés a les dades identificatives de les persones beneficiàries dels ajuts, objecte de la reclamació, caldrà abordar-ho i determinar-lo, com a qüestió prèvia.

4.1) Règim aplicable a l'accés a les dades identificatives dels beneficiaris dels ajuts

L'Administració fonamenta la desestimació de l'accés a les dades identificatives dels beneficiaris en l'article 15.1.c LTAIPBG, que en preveu l'exclusió del règim de publicitat activa quan els ajuts públics estiguin atorgats per motius de vulnerabilitat social. D'entrada, cal fer constar que el que s'està dirimint aquí no són les obligacions de transparència en relació amb aquests ajuts, ni si s'ha de fer difusió massiva de la identitat dels perceptors a Internet (que és el que regularien els articles 8 i 15.1.c LTAIPBG invocats per l'Administració), sinó si s'ha de permetre l'accés per la via de l'exercici del dret subjectiu d'accés a informació pública, que es regeix pels articles 18 i següents d'aquesta Llei. Per tant, l'exclusió de l'obligació de publicitat activa prevista a l'article 15.1.c de la identitat dels beneficiaris no exclou automàticament l'accés a aquesta informació, sinó que caldrà ponderar-ho d'acord amb els límits a l'accés establerts als articles 21 a 24 LTAIPBG i a la legislació sectorial aplicable, i per tant, no justifica per sí sola que se'n desestimi l'accés.

Afegeix l'AHC que la difusió de la identitat dels beneficiaris no solament infringiria l'article 15.1.c LTAIPBG, sinó també la legislació de protecció de dades personals (i cita l'article 7 LOPD), ja que *"podria comportar un coneixement per part de terceres persones de dades especialment protegides ...*



(ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual) o bé mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, dades que afectin la seguretat de les persones, etc.. o que permeten obtenir-ne un perfil)", i d'acord amb això, considera aplicable a l'accés a la identitat dels perceptors dels ajuts el règim d'exclusió previst a l'article 23 LTAIPBG per a les dades personals especialment protegides. Però el cert és que aquestes dades personals especialment protegides, que, efectivament poden aparèixer a l'expedient -ja que els ajuts valoren, a més de la renda anual de la unitat beneficiària, altres circumstàncies personals per a la prelatió dels beneficiaris, com ara ser víctima de violència de gènere o del terrorisme, o estar amenaçat per ell, o la situació dels menors al càrrec, o tenir al càrrec ascendents amb una discapacitat o minusvalidesa d'almenys el 65%, ser jove ex-tutelat, etc.-, no són objecte de la reclamació, perquè la sol·licitud no demanava accedir als expedients complets, o a la valoració de les circumstàncies que han estat determinants per a la concessió dels ajuts, sinó la identitat de les persones beneficiàries i l'import de l'ajut rebut, i en aquestes dades cal centrar i circumscriure la ponderació en la informació que efectivament és objecte de reclamació.

Dit això, tampoc es pot admetre l'al·legació de la persona reclamant, en el sentit que són dades personals merament identificatives, l'accés a les quals deriva directament, sense cap altra limitació o consideració, de l'article 24.1 LTAIPBG. D'entrada i fonamentalment, perquè aquest article estableix un règim general favorable a l'accés (que admet limitacions per situacions particulars) en relació amb les dades merament identificatives relacionades amb l'organització administrativa, és a dir, la identitat del personal públic i/o la identificació del seu càrrec dins l'Administració i, ni tan sols amb una interpretació molt extensiva del precepte podria arribar a considerar-se que les persones beneficiàries d'aquestes línies d'ajut públic poden equiparar-se al personal de l'organització administrativa. En segon lloc, i subsidiàriament, perquè encara que s'hi poguessin equiparar, l'article 24.1 preveu que puguin excloure's del règim general d'accés les dades merament identificatives quan hagi de prevaldre la protecció de dades personals o altres drets constitucionals, com el de l'honor o la intimitat, que podrien veure's perjudicats si es difongués informació que indiqués el grau de vulnerabilitat social d'una persona identificada o identificable. En aquest sentit, i finalment, cal negar que l'accés es limiti al coneixement d'una dada merament identificativa, ja que es demana associada a la quantia que percep en concepte d'unes determinades línies d'ajut destinades a evitar l'exclusió residencial de persones amb risc d'exclusió social, o que han estat desnonades.

Per tant, tan cert és que no és aplicable al cas el règim d'exclusió d'accés a les dades especialment protegides de l'article 23 LTAIPBG, perquè les dades sol·licitades (identitat i quantia de l'ajut percebut) no permeten obtenir informació individualitzada sobre circumstàncies personals concretes relacionades amb dades especialment protegides, com innegable és, també, que no es tracta d'accés a dades merament identificatives, ja que apareixen associades a una capacitat econòmica molt



limitada (per sota del llindar de renda anual requerit a les bases) i a una situació personal de vulnerabilitat social: desnonament, execució hipotecària, deute de les rendes de lloguer, impossibilitat de fer front amb les rendes de la unitat familiar a un lloguer just, i elements favorables a la prelatió que molt probablement es donen en els finalment beneficiaris, com ser víctimes de violència de gènere o d'atac o amenaça terrorista, discapacitat o minusvalidesa severa dels ascendents al seu càrrec o menors al càrrec. La informació objecte de reclamació, doncs, no és merament identificativa, i tot i no contenir dades especialment protegides, ofereix sens dubte un perfil econòmic i social dels beneficiaris identificats que també és informació personal protegida.

Per tant, no és d'aplicació al cas ni l'article 23 LTAIPBG, ni l'article 24.1 LTAIPBG, sinó que l'accés a la informació reclamada s'haurà de determinar 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".

Per tant, caldrà ponderar el dret a l'accés reclamat amb el dret a la protecció de dades personals dels beneficiaris, tenint en compte els elements de ponderació enunciats de manera no limitativa ni exclusiva per l'article 24.2 LTAIPBG, així com altres elements generals de ponderació, com l'interès públic d'aquesta informació i la seva rellevància i idoneïtat per al control de l'activitat subvencional de l'Administració i l'adjudicació correcta d'aquests ajuts sense pràctiques de nepotisme, clientelisme polític o amiguisme, i la protecció d'altres drets privats legítims que concorrin.

Pel que fa als criteris de ponderació citats per l'article 24.2, no és especialment rellevant el temps transcorregut, considerant que es demana des del 2013 fins al 2018; no és apreciable, d'altra banda, una finalitat històrica, estadística o científica, almenys que s'hagi al·legat, i en tot cas no s'han ofert garanties per a l'adequada protecció i tractament de les dades personals sol·licitades. Quant a que la informació reclamada contingui dades de menors, no és descartable, almenys en alguns supòsits (víctimes de terrorisme o de la violència de gènere, o progenitors amb menors al seu càrrec). En relació amb la seguretat de les persones identificades com a beneficiàries, no sembla que l'accés pugui afectar-la, en general, però caldria tenir en compte que, si se'n fes difusió, proporcionaria



informació del fet que resideixen a Catalunya (requisit per a ser-ne beneficiari) la qual cosa és possible que pugui perjudicar eventualment a víctimes de violència de gènere o d'amenaça terrorista que hagin fugit. Finalment, i pel que fa a l'interès públic en la divulgació de la informació, cal dir que la finalitat al·legada (el control de corrupteles i amiguismes en l'assignació de subvencions públiques) és adequada i rellevant des de la perspectiva de la transparència, però -sens perjudici d'altres consideracions sobre la idoneïtat i la suficiència de la informació demanada per assolir aquest objectiu, que es tractaran en el FJ 5.- cal ponderar si aquest interès públic en la divulgació dels perceptors dels ajuts objecte de reclamació ha de prevaldre sobre els drets privats en joc, com el de la protecció de dades personals i la intimitat dels beneficiaris.

4.2) La protecció de les dades de caràcter personal

Considerant que l'Administració ha invocat el règim legal de protecció de dades personals per desestimar l'accés a les dades identificatives dels beneficiaris dels ajuts, la GAIP ha demanat informe a l'APDCAT sobre l'encaix i l'adequació de la reclamació amb la legislació de protecció de dades personals, d'acord amb l'article 42.8 LTAIPBG. En el seu informe, l'APDCAT coincideix amb els arguments exposats en aquest mateix FJ, en el sentit que no és aplicable a l'accés el règim d'exclusió de l'article 23 LTAIPBG -ja que les dades identificatives que es demanen no es poden connectar amb altres dades protegides que constin a l'expedient-, i que tampoc pot oposar-s'hi l'article 15.1.c LTAIPBG, que certament limitaria la difusió a Internet dels beneficiaris (atenent a la sobreexposició de les dades i a la seva indexació en motors de cerca, la qual cosa és especialment lesiva del dret a la protecció de dades), però que no exclou *per se* el dret d'accés. Així, aplicant l'article 24.2 LTAIPBG, l'APDCAT analitza i pondera la proporcionalitat entre el dany que infligeix a la protecció de les dades personals (massiu, a tots els beneficiaris durant els darrers cinc anys) i la finalitat de l'accés (permetre que l'entitat reclamant fiscalitzi i comprovar si hi ha hagut assignació d'ajuts per raó exclusivament d'aquests vincles personals, familiars o polítics amb els responsables polítics), que s'emmarcaria en la finalitat genèrica d'avaluació i de control de l'actuació de l'Administració en els termes de l'article 1.2 LTAIPBG. L'APDCAT considera que *"la mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió dels ajuts en matèria d'habitatge, sense aportar cap altra informació addicional"* no justifica infligir un dany tan massiu en l'esfera personal de les persones beneficiàries que, a més, atesa la seva vulnerabilitat social, la llei n'ha determinat l'exclusió de la publicitat preservant la privacitat i, per tant, poden *"tenir una expectativa de que la seva identitat no serà divulgada a tercers de manera indiscriminada per acomplir finalitats de transparència i sense mes justificació que l'al·lusió a eventuais irregularitats que s'hagin pogut cometre per part dels càrrecs públics"*. D'acord amb això, l'APDCAT considera que l'accés a dades identificatives de les persones beneficiàries no està justificat i considera adequada la seudononimització de la seva identitat amb els quatre dígits del DNI.



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.

4.3) La protecció de la intimitat i altres drets privats legítims (art. 21.1.f LATIPBG)

Cal considerar, finalment, si l'accés pot vulnerar el dret a la intimitat o l'honor de les persones beneficiàries, en la mesura en què se'ls identifica associats a unes determinades circumstàncies personals i de la unitat de convivència que desvetllen haver estat desnonats, un llinar de renda molt baix i estar en risc d'exclusió social.

Aquesta Comissió considera, en termes generals, que, en el marc de la transparència i el dret d'accés, les dades econòmiques associades a una persona física no es poden considerar dades íntimes, i sovint ni tan sols es poden considerar dades de l'esfera privada, i que, en la mesura en que són cabals provinents de pressupostos públics, ser-ne beneficiari per qualsevol títol (treballador públic, beneficiari d'ajuts o subvencions, contractista, usuari d'una targeta de crèdit amb càrrec a pressupostos públics, etc.) comporta la "penalitat" d'haver de sotmetre's a l'escrutini de la ciutadania. Habitualment, l'accés a aquesta informació no suposa una intromissió en l'esfera íntima dels beneficiaris, sinó en tot cas en la seva esfera professional (treballadors, contractistes, proveïdors de béns o serveis),seudopública (activitats de voluntariat, associacionisme, etc.) o personal (beques, subvencions).

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 de la pèrdua de l'habitatge familiar i altres situacions relacionades amb el risc d'exclusió residencial.



La persona reclamant nega la major en afirmar que aquests ajuts no estan vinculats a la vulnerabilitat social dels perceptors, ja que *“el problema de l’habitatge a Catalunya és endèmic i afecta a totes les capes de la societat, essent en aquests moments inaccessible pel volum salarial de la població, Per aquest motiu, el risc d’exclusió social que s’al·lega a la Resolució [de l’AHC] és un problema estès a tota la població, de tal forma que no hi ha concurrència de cap vulnerabilitat social pels potencials beneficiaris”*. De la seva banda l’AHC considera acreditada aquesta vulnerabilitat pel fet que és requisit per ser-ne perceptors estar en risc d’exclusió social i acreditar uns ingressos de la unitat de convivència relacionats amb l’Indicador de Renda Social de Catalunya, establert per l’article 15.3 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, ponderat en funció del nombre de membres que la unitat de convivència. Així, ho estableix, l’article 4.b de la Resolució GAH/867/2018, de 2 de maig, per la qual s’aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les prestacions per al pagament del lloguer destinades a col·lectius específics, en regular els requisits que han de reunir les persones sol·licitants dels ajuts. L’AHC rebut, igualment, l’argument de la persona reclamant fent constar que, prenent com a referència l’any 2018, s’han rebut 62.038 sol·licituds d’ajut, d’un total de set milions i mig de residents a Catalunya, la qual cosa contradiria l’afirmació de la persona reclamant de que qualsevol persona podria ser-ne beneficiària, ja que són ajuts adreçats a determinats col·lectius que s’inclouen *“dins del supòsit d’ajuts adreçats a col·lectius amb una vulnerabilitat social contemplat a l’article 15.1 c) de la Llei 19/2014, que disposa que en el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s’ha de preservar la identitat dels beneficiaris”*.

Aquesta preservació de la identitat dels beneficiaris d’ajuts o subvencions atorgats amb motiu de la seva vulnerabilitat social, prevista per l’article 15.1.c l’LTAIPBG, deriva 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 del dret d’accés, ni prejutja negativament



que s'hi pugui accedir per aquest procediment, però si 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.

No s'aprecia que l'accés a la identitat de les persones beneficiàries d'aquests ajuts pugui ser lesiva del seu dret a l'honor, ja que no hi ha res d'indigne en ser beneficiari ni en necessitar d'aquests ajuts. No es considera tampoc que afecti al seu dret a la pròpia imatge, generalment circumscrit a la protecció de la reproducció gràfica de les persones. En canvi, la divulgació implícita dels supòsits de fet requerits per a ser beneficiari de cadascuna de les línies d'ajut objecte de reclamació comporta fer públiques unes determinades condicions de vida que, per la fragilitat social que desvetllen i la concreció de les seves causes, podrien ratllar l'esfera de la intimitat personal i familiar. Efectivament, i a diferència d'altres línies d'ajut, el fet que una persona sigui beneficiària d'alguna de les línies d'ajut objecte d la reclamació comporta que no supera el llindar de renda de la unitat de convivència relacionat amb l'Indicador de Renda Social de Catalunya, que està en risc d'exclusió social i situació d'exclusió residencial, que es troba immers en un procés d'execució hipotecària per manca de pagament de les quotes, que ja ha perdut el seu habitatge o que manté uns deutes de les rendes del lloguer que el situen a les portes del desnonament, o que pertany a un col·lectiu amb dificultats d'inserció social, segons la línia d'ajut a la qual s'aculli. Per tant, el fet d'informar de la identitat dels beneficiaris d'aquestes línies d'ajut no desvetlla només el seu perfil econòmic, sinó la situació de vulnerabilitat social i d'exclusió residencial de la unitat familiar, i les circumstàncies concretes que les motiven (deutes, desnonament, ser un menor extutelat o una víctima de violència de gènere....). En aquest sentit, es diferencien clarament d'altres subvencions o ajuts econòmics que promouen l'accés a la compra d'habitatge, o a l'emancipació dels joves, per exemple, que no pressuposen una situació personal d'urgència social o de vulnerabilitat severa i, per tant, no es pot considerar informació de l'esfera íntima personal o familiar.

En tot cas, el resultat de la ponderació de l'accés si s'aplica el límit a la intimitat no varia en relació amb el que resulta de la sola aplicació del límit relatiu a la protecció de les dades personals.

5. *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 i municipi de residència 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, ni tampoc queda justificat com la dada relativa al municipi li permetria comprovar que *"no es produeix un eventual ús inadequat i clientelar dels recursos públics"*, tenint en compte que es tracta d'ajuts atorgats per l'administració de la Generalitat, però el que no queda discutit ni per la pròpia persona reclamant és la incapacitat 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.

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'AHC i es desestima la reclamació.

6. *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 363/2018.
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.