

**Resolució 289/2018, de 19 d'octubre****Número d'expedient de la Reclamació:** 262/2018**Administració reclamada:** Generalitat de Catalunya. Departament de Treball, Afers Socials i Família.**Informació reclamada:** Dades identificatives (nom i cognoms) de totes les persones beneficiàries de la Renda garantida de ciutadania i la quantitat percebuda per cadascuna.**Sentit de la Resolució:** Desestimació

**Resum:** 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 sol·licitada i desestimada per l'Administració. Tot i que la reclamant nega la situació de vulnerabilitat social dels perceptors de la renda garantida de ciutadania, és inqüestionable i justifica que s'inclouï en el supòsit de l'article 15.1.c LTAIPBG, d'excepció de publicitat activa de la identitat dels seus perceptors. Tot i que aquest precepte no sigui directament aplicable a l'àmbit del dret d'accés, ni en tingui efectes automàticament excloents, certament pot ser considerat com un element d'interpretació del valor que per al legislador té el bé jurídic que protegeixen els límits que seguidament s'avaluaran, i en tot cas condiciona la eventual difusió pública via web de la informació per part de la persona reclamant si hi accedís. Generalment, les dades econòmiques associades a una persona física no es poden considerar dades íntimes, i a voltes, ni tan sols dades de la seva esfera privada (retribucions professionals, per exemple, o despeses realitzades amb càrrec a targetes de crèdit o dietes públiques). Ara bé, quan la informació econòmica associada a una persona física i la seva família desvetllen que es troben en una situació de pobresa tal que "no disposen dels recursos econòmics mínims per a una vida digna" (art. 3.1 LRG), cal considerar que s'entra en una esfera no només privada, sinó íntima, i que fins i tot el dret a l'honor podria quedar compromès amb la divulgació d'aquesta informació. Precisament en atenció a aquesta consideració, la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), preveu al seu article 20.8 que no es publicuin 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. Tenint en compte això, i que els requisits per a tenir dret a la renda garantida de ciutadania, d'acord amb l'article 7 LRG, a més d'aquesta vulnerabilitat social, poden estar relacionats amb situacions com tenir menors o persones amb discapacitat a càrrec, ésser òrfenes dels dos progenitors, o haver estat víctimes de violència masclista en l'àmbit de la llar, hi ha arguments per considerar, com fa el DTASF, que desvetllar la identitat dels perceptors de la renda garantida de ciutadania pot envair la seva intimitat, més encara si es té en compte que la quantia de la percepció –que també és objecte de reclamació associada a la identitat de perceptor- permet conèixer el nombre de persones que integren la unitat familiar del perceptor i que també han d'estar incloses en aquesta situació de pobresa. L'article 15 LRG estableix la confidencialitat de les dades personals que conté l'expedient, d'acord amb la normativa de protecció de dades, i enlloc hi diu (ni tindria cap lògica fer-ho) que això solament impedisís la consulta íntegra de tot l'expedient, o la consulta física i material de cada expedient complet, sinó que s'ha d'entendre aplicable a l'accés a les dades personals que es contenen en els expedients, i no hi ha dubte que el nom del beneficiari i la quantitat percebuda són precisament els elements fonamentals de la resolució d'adjudicació de la subvenció amb que clou l'expedient. Aquesta és una petició d'accés extremadament lesiva dels drets a la protecció de dades personals, tant des del punt de vista quantitatiu (dades personals de més de 27.000 persones) com qualitatiu (informació relacionada amb situacions de vulnerabilitat o fins i to exclusió social dels



perceptors, que l'afecten a ella i a la seva família). Un dany massiu i indiscriminat, en una esfera personal que, si no rau de ple en la intimitat, hi és molt propera, i que pot arribar a estigmatitzar socialment els perceptors, resulta difícilment justificable per a la finalitat de control de pràctiques de nepotisme i clientelisme invocada, per diverses raons: no queda acreditat per la persona reclamant pugui efectivament assolir la finalitat de control que és verificar les connexions personals (no necessàriament ni únicament familiars, sinó també d'afinitat política, segons s'expressa la reclamació) que puguin tenir aquests 27.000 perceptors de la renda garantida de ciutadania amb responsables polítics (sense cap concreció, ni acotació); no queda prou motivada la idoneïtat i necessitat de la dada personal identificativa (nom i cognoms) per a la finalitat de l'accés; no s'ofereix cap garantia ni tan sols s'esmenta la previsió de donar un tractament adequat a una informació tan sensible com aquesta (i en aquest sentit, cal recordar que és d'aplicació la previsió de la legislació bàsica, en el sentit que la normativa de protecció de dades personals serà d'aplicació al tractament posterior dels que s'obtinguin a través de l'exercici del dret d'accés, d'acord amb l'article 15.5 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern). Cal dir que si els articles 15.1.c LTAIPBG i 20.8 LGS impedeixen que l'Administració difongui via web la identitat dels perceptors d'aquesta renda, considerant que l'interès públic en la transparència i control de l'Administració ha de cedir davant dels drets personals dels perceptors per motius de vulnerabilitat social, tampoc seria admissible que aquesta difusió la fes la persona reclamant, per idèntics motius. **Vot particular:** la ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i la protecció de les dades personals afectades s'ha de resoldre de forma molt més equilibrada del que ho fa la Resolució, i en cap cas no ha de dur a una desestimació de la Reclamació, sinó a una estimació parcial d'ella, que passi per denegar l'accés a les dades relatives a la quantia dels ajuts i per estimar l'accés a la informació sobre la identitat dels beneficiaris, si bé adoptant mesures per evitar-ne una difusió massiva i descontrolada que pugui causar un dany significatiu a les persones afectades.

**Paraules clau:** Subvencions. Serveis socials. Reclamació contra desestimació. Congruència de la reclamació. Publicitat activa. Límits. Confidencialitat. Informació protegida. Dades personals. Ponderació. Finalitat de l'accés. Divulgació limitada.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

**Vot particular:** Josep Mir Bagó

## **Antecedents**

1. El 17 de juliol de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 262/2018, presentada contra el Departament de Treball, Afers socials i Família de la Generalitat de Catalunya (DTASF), 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 17 de maig de 2018 la persona reclamant va fer una sol·licitud d'accés a la informació pública al web de transparència de la Generalitat de Catalunya, sol·licitant *“les dades identificatives (noms i cognoms) de cadascun dels beneficiaris de la Renda garantida de ciutadania, amb les quantitats percebudes per cadascun d'ells, des de la creació d'aquesta renda fins a l'actualitat”*.



Assenyala el següent motiu de la sol·licitud: *“vetllar perquè l'Administració estigui fent un ús adequat de l'instrument de cohesió social referit i no estiguin percebent quantitats persones per raó del seu vincle personal amb els responsables polítics. Aquesta tasca es vol realitzar des de Cratos, associació sense ànim de lucre inscrita en el Registre de la Generalitat de Catalunya. Cal posar en coneixement que l'interès d'aquesta informació són exclusivament les dades identificatives i les quanties, i que aquesta informació de caràcter personal és objecte de dret d'accés en virtut de l'article 24 LTAIPBG”.*

Demana que la informació li sigui proporcionada en format electrònic, preferiblement PDF.

3. La Resolució de 18 de juny de 2018 de la Direcció general d'Economia social, tercer sector, les cooperatives i l'autoempresa del DTASF, després d'invocar els articles 24.2 i 23 LTAIPBG, de considerar la situació de vulnerabilitat de les persones perceptores de la Renda garantida de ciutadania i el conseqüent risc d'estigmatització d'elles que podria comportar la divulgació de la seva identitat, d'assenyalar que la seva difusió indeguda podria permetre obtenir un perfil econòmic, social o familiar dels perceptors i d'invocar el límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.f LTAIPBG (la intimitat i els altres drets privats legítims), desestima totalment la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent anterior.

4. La Reclamació presentada el 17 de juliol de 2018 es fonamenta en les consideracions següents:

La informació sol·licitada hauria de ser objecte de publicitat activa, en aplicació de l'article 15 LTAIPBG. Aporta exemples en aquest sentit de dues comunitats autònomes que difonen en el seu web informació sobre ajuts al lloguer.

Argumenta que la informació demanada és molt rellevant, atesa la importància econòmica de la renda garantida de ciutadania i que les dades personals sol·licitades són merament identificatives, l'accés a les quals s'hauria de regir per l'article 24.1 LTAIPBG.

Segons l'exposició de motius de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania (LRGC), aquesta renda apodera les persones que la perceben, corregint la seva situació de vulnerabilitat; per tant, invocar aquesta situació per denegar la informació demanada seria un contrasentit.

Així mateix, denegar la informació demanada sobre la base del risc d'estigmatització dels perceptors respon a un deix ideològic incompatible amb l'Estat de dret: si la renda garantida de ciutadania és un dret, i no un regal, no hi pot haver estigmatització en la difusió de qui la percep.

Refusa la consideració feta per la resolució reclamada del risc que podria tenir un mal ús d'aquesta informació, als efectes de divulgar un perfil econòmic, social o familiar dels perceptors. En part, perquè suposa sospitar d'una mala intencionalitat del reclamant. I en part perquè no



s'acredita el risc real d'afectar els drets i interessos dels perceptors, ni el perfil econòmic, social o familiar que es podria extreure de la informació sol·licitada.

La resolució impugnada no acredita els motius pel qual la difusió de la informació demanada perjudicaria el límit legal de la intimitat i els altres drets privats legítims, i tant la identitat com la renda percebuda no són dades íntimes. Afirmar que, per contra, la percepció de la renda garantida de ciutadania no forma part de l'esfera privada de les persones, sinó de l'esfera pública, ja que es nodreix de recursos públics.

La Reclamació amplia la sol·licitud d'informació demanant, a més a més, el NIF i el municipi de residència de les persones beneficiàries, per facilitar la seva tasca de control del nepotisme i el clientelisme. Tot i ser conscient dels dubtes formals que planteja aquesta ampliació de la sol·licitud, la demana emparant-se en el caràcter antiformalista d'aquest procediment.

5. El 24 de juliol de 2018 la GAIP comunica la Reclamació al DTASF 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 el Departament en el procediment de mediació sol·licitat per la persona reclamant.
6. El 31 de juliol de 2018, després de constatar que la informació sol·licitada va ser denegada sobre la base de la protecció de dades personals, i atès el previst per l'article 42.8 LTAIPBG, la GAIP demana informe sobre aquesta Reclamació a l'Autoritat catalana de protecció de dades personals (APDCAT), actuació que és posada en coneixement de les parts, als efectes de l'eventual ampliació en 15 dies del termini establert legalment per tramitar-la.
7. El 3 d'agost de 2018 la GAIP rep l'informe del DTASF, que formula les següents consideracions:  

Rebat l'acusació de la reclamant en el sentit que no estaria complint amb les seves obligacions de publicitat activa i comparant-la amb l'actuació d'altres administracions, con Castella Lleó i Madrid, que publiquen la llista de beneficiaris i quanties d'ajut al lloguer afirmant que aquests ajuts al lloguer no són equiparables a la renda garantida, la qual, d'acord amb l'Exposició de Motius de la Llei 14/2017, de 29 de juliol, que la regula, *"és una prestació amb un caràcter de política familiar molt marcat, que protegeix les famílies i els infants de les situacions de vulnerabilitat"*.

Argumenta que si bé l'article 15.1.c LTAIPBG disposa la publicació de les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb indicació de la persona beneficiària, també estableix que en cas de subvencions i ajuts atorgats per motius de vulnerabilitat social s'ha de preservar la identitat de les persones beneficiàries.



També cita un dictamen de l'APDCAT, que reitera aquest criteri de preservar la identitat de les persones perceptores en casos de vulnerabilitat social, ja que si es difon la identitat personal vinculada a la percepció d'aquesta renda es podria oferir un perfil socioeconòmic de les persones perceptores.

Quant al dret d'accés, afirma que és cert que es projecta sobre un àmbit que desborda la informació objecte de publicitat activa (i recorda la doctrina de la GAIP en aquesta matèria) però planteja que l'article 15 pot contribuir en la interpretació de l'aplicació al cas dels límits legals a l'accés.

Motiva la Resolució desestimatòria en què en la ponderació entre el dret d'accés i el dret a la intimitat dels perceptors de la renda garantida, tenint en comte la naturalesa del col·lectiu afectat per la informació sol·licitada (persones amb situació de vulnerabilitat econòmica), s'ha considerat que havia de cedir el dret d'accés.

Afirma que per poder facilitar les dades sol·licitades de la identitat de les persones perceptores caldria el seu consentiment, ja que es podria vulnerar la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), i xifra en 27.000 persones aproximadament les que se'n veurien afectades.

Finalment, assenyala també que les dades sol·licitades per la persona reclamant *"no permeten constatar que hi pugui haver un vincle de parentiu entre els representants polítics i els perceptors de la renda garantida de ciutadania"*.

8. El 3 d'agost de 2018 la GAIP trasllada l'informe anterior a la persona reclamant, per si vol formular-hi al·legacions.
9. El 6 d'agost de 2018 la GAIP rep les al·legacions següents de la persona reclamant: Aprofundeix en l'argumentació feta a la Reclamació, en el sentit que la percepció de la renda garantida de ciutadania no és indiciària de cap percepció de vulnerabilitat. Considera que *"el fet de percebre la renda garantida suposa la superació de qualsevol eventual dificultat econòmica, que deixen de tenir en tot cas els seus beneficiaris gràcies a la percepció de diners públics"* i que *"la obtenció de la renda garantida de ciutadania no respon a cap situació de vulnerabilitat, en tant que cap situació de vulnerabilitat és requisit d'obtenció"*. En aquest sentit, considera que el caràcter legalment garantit d'aquesta renda per a tothom que no en percebi cap altra, sense necessitat d'acreditar situacions de vulnerabilitat (més aviat el contrari: els col·lectius vulnerables en molts casos perceben ajuts específics, i no tindrien accés a la renda garantida de ciutadania), impedeix que es pugui denegar l'accés a la identitat dels perceptors en base a aquest argument de la vulnerabilitat.

Considera que l'informe del Departament no ha acreditat com es podrien elaborar perfils socioeconòmics dels beneficiaris amb la informació sol·licitada.



Argumenta, principalment sobre la base del Reglament europeu de protecció de dades i dels articles 23 i 24 LTAIPBG, que no és necessari el consentiment adduït pel DTASF de les 27.000 persones beneficiàries per poder divulgar-ne la seva identitat.

Finalment, i en relació amb la darrera consideració de l'informe del DTASF, en el sentit que les dades demanades no permetrien a la reclamant constatar si hi ha vincles entre les persones beneficiàries i representants polítics, afirma "sense la identitat dels beneficiaris resulta impossible dur a terme cap fiscalització" i conclou que "la informació sol·licitada, consistent en les quantitats i les dades identificatives (nom i cognoms, NIF i municipi de residència, d'acord amb l'Altressi primer de la reclamació) són precisament les dades imprescindibles per a poder fiscalitzar i identificar persones que puguin tenir aquest vincle. I posa "com a exemple d'aquesta comprovació" un antecedent de l'any 2004 en què l'acció del Parlament hauria permès saber que determinades personalitats (n'identifica dues en concret) actuaven com a "assessors secrets" del govern estarien percebent retribucions sense cap tasca al respecte, i que "i que aquest descobriment escandalós es pogué fer sobre la base de les mateixes dades identificatives i de quanties que en aquest procediment s'han sol·licitat" i assenyala que el Departament no hagi argumentat aquesta afirmació ni indicat quina seria, al seu parer, la informació alternativa necessària per fer la fiscalització pretesa.

10. El 5 de setembre de 2018 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "*a la vista de la normativa de protecció de dades personals no resulta justificat l'accés de l'entitat reclamant a la informació que permeti identificar les persones beneficiàries de la renda garantida de ciutadania amb indicació de la quantia percebuda per aquest concepte. Això sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada o anonimitzada*". L'informe fa referència a que, "*malgrat no tractar-se de dades especialment protegides, en els termes de l'article 7 de l'LOPD, o de dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic (les relatives a infraccions administratives o penals), es tracta d'informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat, tal com es desprèn tant de la Llei 14/2017 (article 15) com de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (article 9). Sembla clar que aquestes circumstàncies actuarien com a límit a la publicació de la identitat de les persones beneficiàries de la renda garantida de ciutadania, amb indicació de la quantia percebuda, a què fa referència tant l'LGS com l'LTC (articles 20.8 i 15.1.c), respectivament*". L'informe considera que l'accés sol·licitat a les dades personals afectades s'ha de resoldre aplicant l'article 24.2 LTAIPBG (ja que la identitat vinculada a la percepció de la renda de ciutadania no és una dada merament identificativa, ni especialment protegida per l'article 23 de la mateixa Llei); en la ponderació requerida per aquest precepte s'hauria de tenir en compte que l'article 15 LTAIPBG exclou de publicitat la identitat dels beneficiaris dels ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social i argumenta que en aplicació de l'LRGC els beneficiaris de la renda garantida de ciutadania es trobarien precisament



en una situació de vulnerabilitat social o d'especial necessitat; també considera que seria aplicable a les dades personals sol·licitades una especial reserva o confidencialitat, per imperatiu de l'article 15 LRGC i de l'article 9 de la Llei de serveis socials.

Per una altra banda, considera que la finalitat indicada de l'accés sol·licitat és massa genèrica per prevaldre damunt de les reserves legals indicades: *"No sembla que aquesta mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió de la renda garantida de ciutadania, sense aportar cap altra informació addicional, pugui justificar, en atenció a la naturalesa de l'ajut social, vinculat a situacions de vulnerabilitat, revelar la identitat de les persones que n'hagin resultat ésser beneficiàries. Cal tenir en compte que la finalitat d'aquests ajuts és precisament "desenvolupar la promoció personal i el seu apoderament i superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació" (article 2 de la Llei 14/2017), i que una revelació indiscriminada de la identitat dels beneficiaris podria anar precisament en contra d'aquesta finalitat, provocant una estigmatització d'aquestes persones"*.

11. El 13 de setembre de 2018 la persona reclamant manifesta la seva voluntat de desistir del procediment de mediació i demana que la Reclamació sigui resolta per la GAIP.
12. El 17 de setembre de 2018 la GAIP rep les al·legacions a l'informe de l'APDCAT formulades per l'entitat reclamant. Argumenta que atès que l'LRGC únicament estableix requisits objectius per accedir a la renda garantida, no es pot considerar que els seus beneficiaris es trobin en una situació de vulnerabilitat, ja que la renda no té un caràcter assistencial, sinó de "dret que apodera o atorga autonomia a les persones en societat" i que, per tant, evita situacions de vulnerabilitat. Assenyala que l'informe de l'APDCAT basa en gran part les seves conclusions en l'article 15 LTAIPBG, que és un precepte relatiu a publicitat activa, quan el que es dirimeix en aquesta Reclamació és el dret d'accés a la informació pública, de naturalesa substancialment diferent.

Argumenta que no és certa l'afirmació de l'informe de l'APDCAT, en el sentit que l'accés a la informació sol·licitada comportaria revelar una situació d'especial necessitat, ja que la única dada singular que revela la quantia de la renda és el nombre de membres de la unitat familiar.

Considera que no són aplicables les disposicions de reserva i confidencialitat de les dades personals fetes pels articles 15 LRGC i 9 de la Llei de serveis socials, ja que el que protegeixen són les dades personals que consten als expedients i la informació que es demana, que és l'adjudicació de l'ajut sol·licitat, transcendeix els expedients de tramitació de la renda garantida i és una dada separada i distinta d'ells.

En relació amb la valoració feta per l'APDCAT en el sentit que la finalitat de l'accés assenyalada per l'entitat reclamant seria massa genèrica, aquesta al·lega que legalment no està obligada a indicar cap finalitat, i que la que ha indicat és pertinent. I per acreditar-ho, cita novament el



precedent de la petició parlamentària dels “assessors secrets” (sic) que ja havia aportat en l'anterior al·legació a la GAIP (anterior 9).

13. El 25 de setembre de 2018 la GAIP fa la següent petició d'informació addicional al DTASF: “A la vista de l'informe elaborat en el marc de la Reclamació 262/2018 i d'acord amb l'article 42.7 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i l'article 33.6 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP) aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, us demanem un informe addicional amb la finalitat de conèixer amb més profunditat la tipologia de la informació reclamada, així com tots els elements rellevants a l'hora de ponderar el dret d'accés a la informació pública. Concretament, us demanem que ens informeu:

- Si la tramitació de les sol·licituds de Renda garantida de ciutadania queda supeditada a la publicació d'una convocatòria i, en cas afirmatiu, si aquesta convocatòria és objecte de publicació oficial.
- Si la tramitació de les sol·licituds de renda garantida de ciutadania sempre conclou amb una resolució expressa i, en cas afirmatiu, si aquesta resolució és objecte de publicació oficial.
- Quin és l'òrgan competent (o quins i en quins casos, si n'hi ha més d'un) per resoldre les sol·licituds de renda garantida de ciutadania.

14. El 27 de setembre de 2018 la GAIP rep la resposta següent del DATASF:

- La tramitació de la Renda garantida de ciutadania es regeix per la Llei 14/2017, publicada el juliol de 2017 i no està vinculada a cap convocatòria.
- Sempre hi ha resolució expressa de totes les sol·licituds presentades i notificada tal i com dicta la llei de procediment administratiu.
- La Direcció general d'Economia social, el tercer sector, les cooperatives i l'autoempresa és l'òrgan competent per resoldre les sol·licituds de renda garantida de ciutadania.

## **Fonaments jurídics**

### *1. Admissibilitat i congruència de la reclamació.*

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 expressives 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 desestimatòria o restrictiva del dret d'accés.



En la seva reclamació, la persona reclamant demana en un altresí 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 de la renda garantida de ciutadania.

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 sol·licitada i desestimada per l'Administració.

## *2. Sobre la publicitat activa de la identitat dels beneficiaris de la renda garantida de ciutadania*

La reclamació considera que la informació demanda, de fet, hauria de considerar-se inclosa en el règim de publicitat activa de les subvencions, i que no li seria aplicable l'excepció prevista a l'article 15.1.c LTAIPBG. Considerant que, de ser com afirma la persona reclamant, caldria estimar-ne l'accés sense cap altra consideració ni limitació, avaluarem en primer lloc si legalment és exigible, com pretén la reclamació, la difusió al portal de transparència de la identitat dels beneficiaris i la quantia rebuda com a renda garantida de ciutadania.

L'LTAIPBG preveu en el seu article 15 un règim general de publicitat activa, entre d'altres, dels elements objecte d'aquesta reclamació (identitat dels perceptors i quantia), que només exceptua, en el seu apartat c, en relació amb la identitat dels beneficiaris de subvencions o ajuts atorgats per motius de vulnerabilitat social. La persona reclamant considera que aquesta excepció no seria aplicable als perceptors de la renda garantida de ciutadania, perquè al seu parer aquesta subvenció no està vinculada a la vulnerabilitat social, i retreu al Departament que no faci publicitat activa d'aquesta informació, equiparant-la amb la publicitat activa que altres comunitats autònomes fan dels ajuts als lloguers. En tots els seus escrits, la persona reclamant insisteix en que no es pot apreciar aquesta vulnerabilitat en els perceptors d'aquesta renda, amb diversos arguments:

- *“els perceptors de la renda garantida de ciutadania són ciutadans que, en teoria, aconsegueixen uns requisits objectius, establerts a la Llei, per obtenir-la. L'acompliment d'aquests requisits no suposa una vulnerabilitat social més enllà de la que pugui tenir qualsevol altra persona”*; tanmateix, la finalitat de l'ajut i les condicions de percepció fixades no confirmen aquesta afirmació, ben al contrari, es tracta d'un ajut directament adreçat a garantir els mínims d'una vida digna a persones i



famílies que es troben en una situació de pobresa (art. 1 de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania (LRGC) i per tant, es tracta d'una prestació vinculada inequívocament a la seva vulnerabilitat social.

- considera la persona reclamant, d'altra banda, que si la finalitat de la renda, d'acord amb l'exposició de motius de la Llei que la regula, és evitar possibles situacions de vulnerabilitat, cal presumir que la finalitat s'assoleix amb la percepció i, per tant, els perceptors, pel sol fet de rebre-la, ja no són vulnerables, de manera que *“el fet de percebre la renda garantida suposa la promoció i superació de qualsevol eventual dificultat econòmica, que deixen de tenir en tot cas els seus beneficiaris gràcies a la percepció de diners públics.”*. El cert és, però, que el fet de percebre la renda no pressuposa la pèrdua de la vulnerabilitat del perceptor, sinó que, ben el contrari, el fet de percebre-la precisament confirma que es manté aquesta vulnerabilitat. Així es desprèn del principi d'estabilitat recollit al preàmbul de l'LRGC, que disposa que la prestació es manté sempre que persisteixi la situació d'exclusió social que l'ha motivada, i de les previsions de la Llei pel que fa a la modificació, revisió i suspensió de la prestació si es produís un canvi en les circumstàncies personals, econòmiques o patrimonials de la persona perceptora o d'algun membre de la seva unitat familiar, que la traguessin d'aquesta vulnerabilitat.

La situació de vulnerabilitat social dels eventuais perceptors de la renda garantida de ciutadania és, doncs, inqüestionable i innegable; el propi preàmbul de la llei que regula la renda garantida de ciutadania la relaciona amb conceptes tan explícits i poc dubtosos en la seva interpretació com l'exclusió social, la vulnerabilitat social i l'extrema pobresa (... *“Així mateix, la regulació de la prestació és una manifestació del principi d'estabilitat, de manera que es manté la percepció de la prestació sempre que persisteixi la situació d'exclusió social que l'ha originada i el compliment dels requisits, les condicions i les obligacions establerts. (...) També és, sens dubte, una prestació amb un caràcter de política familiar molt marcat, que protegeix les famílies i els infants de les situacions de vulnerabilitat. El caràcter integral de la prestació dona resposta també a la pobresa infantil que es deriva de l'existència de famílies amb fills en situació de pobresa extrema”*).

Resulta, doncs, adequat incloure la renda garantida de ciutadania en el supòsit de l'article 15.1.c LTAIPBG, que determina l'excepció de publicitat activa de la identitat dels seus perceptors

Ara bé, l'exclusió de l'obligació de publicitat activa prevista a l'article 15.1.c, tal i com coincideixen en assenyalar les parts, no exclou automàticament la informació de l'àmbit material del dret d'accés, que té un abast significativament més ampli, i que caldrà ponderar d'acord amb els límits a l'accés establerts als articles 21 a 24 LTAIPBG i a la legislació sectorial aplicable.



### 3. *Sobre la finalitat de l'accés i la ponderació dels límits que aplicables*

La part reclamant motiva l'accés a la informació que ara reclama en *“vetllar perquè l'Administració estiga fent un ús adequat de l'instrument de cohesió social referit i no estiguin percebent quanties persones en raó del seu vincle personal amb els responsables polítics”*.

Certament, el control de la correcció de la gestió de recursos públics i la detecció de corrupteles o de corrupció en la seva assignació són objectius molt rellevants per a la finalitat de la transparència. Tan és així, que per sí sols justifiquen el sacrifici que, per servir-los, imposa l'LTAIPBG a les persones que d'alguna manera es beneficien d'aquests recursos, entre els quals i significativament, els perceptors de subvencions, que per regla general es veuen exposats a una difusió de la seva identitat.

Tanmateix, el legislador ha mostrat una sensibilitat en la protecció en la identitat dels perceptors de subvencions vinculades a la seva vulnerabilitat social i ha ponderat que, en aquest cas, ha de ser prevalent la protecció dels seus drets preservant el seu anonimats. Tot i que aquest precepte no sigui directament aplicable a l'àmbit del dret d'accés, ni en tingui efectes automàticament excloents, com s'ha vist en el FJ anterior, certament pot ser considerat com un element d'interpretació del valor que per al legislador té el bé jurídic que protegeixen els límits que seguidament s'avaluaran, i que en tot cas condicionaria l'eventual difusió pública massiva via web de la informació per part de la persona reclamant.

D'altra banda, en la ponderació entre el sacrifici de drets subjectius i el dret d'accés caldrà tenir necessàriament en compte la virtualitat de l'accés, en els termes en què es sol·licita, per assolir la finalitat de control de nepotisme i clientelisme en què es justifica, considerant que en ser dades personals emparades per la legislació de protecció de dades, cal verificar que la seva cessió, si resulta habilitada per l'LTAIPBG, és necessària i idònia per a la finalitat de control de l'Administració, i que el dany en l'esfera privada que ocasiona no és desproporcionat per al benefici efectiu que pugui aportar a la finalitat de la transparència.

Els límits que cal considerar en l'avaluació del dret d'accés que es reclama són els següents:

#### *3.a) La intimitat i els altres drets privats legítims (art. 21.1.f LATIPBG)*

Generalment, les dades econòmiques associades a una persona física no es poden considerar dades íntimes, i a voltes, ni tan sols dades de la seva esfera privada (retribucions professionals, per exemple, o despeses realitzades amb càrrec a targetes de crèdit o dietes públiques). Ara bé, quan la informació econòmica associada a una persona física i la seva família desvetllen que es troben en una situació de pobresa tal que *“no disposen dels recursos econòmics mínims per a una vida digna”* (art. 3.1 LRG), cal considerar que s'entra en una esfera no només privada, sinó íntima, i que fins i tot el dret a l'honor podria quedar compromès amb la divulgació d'aquesta informació.



Precisament en atenció a aquesta consideració, la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), quan regula en el seu article 20 la Base de Dades Nacional de Subvencions (BDNS), que operarà com a “sistema nacional de publicitat de les subvencions” amb la finalitat de “promoure la transparència, servir com a instrument per a la planificació de les polítiques públiques, millorar la gestió i col·laborar en la lluita contra el frau de subvencions i ajudes públiques” d’acord amb els principis recollits a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu expressament en el seu apartat 8 que: *“No s’han de publicar 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.”*

Tenint en compte això, i que els requisits per a tenir dret a la renda garantida de ciutadania, d’acord amb l’article 7 LRGC, a més d’aquesta vulnerabilitat social, poden estar relacionats amb situacions com tenir menors o persones amb discapacitats a càrrec, ésser òrfenes dels dos progenitors, o haver estat víctimes de violència masclista en l’àmbit de la llar, hi ha arguments per considerar, com fa el DTASF, que desvetllar la identitat dels perceptors de la renda garantida de ciutadania pot envair la seva intimitat, més encara si es té en compte que la quantia de la percepció –que també és objecte de reclamació associada a la identitat de perceptor- permet conèixer el nombre de persones que integren la unitat familiar del perceptor i que també han d’estar incloses en aquesta situació de pobresa.

*3.b) La confidencialitat en els procediments tramitats per l’Administració pública (art. 21.1.c LTAIPBG) i la informació protegida per una norma amb rang de llei (art. 21.2 LTAIPBG).*

L’article 15.2 de LRGC disposa que *“Les Administracions públiques han de garantir la confidencialitat de les dades personals que consten en els expedients instruïts per resoldre les sol·licituds de la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania, d’acord amb el que estableix la legislació vigent de protecció de dades personals i del dret a la intimitat”.*

De la seva banda, l’article 9.2.h de la Llei 12/2007, d’11 d’octubre, de serveis socials estableix i garanteix el 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.

Un i altre precepte tenen el rang legal requerit per als límits a l’accés previstos a l’article 21.1.c LTAIPBG (la confidencialitat dels procediments tramitats per l’Administració) i 21.2 LTAIPBG (informació protegida per llei).



Argumenta la persona reclamant que no és d'aplicació l'article 15 LRGC perquè *"la sol·licitud d'informació que és objecte d'aquesta reclamació consisteix en la relació de beneficiaris i quanties, i no versa sobre cadascun dels expedients administratius particulars instruïts per a la seva resolució"* i que la literalitat de l'article 15 LRGC parla de *"les dades i informacions que constin en llurs expedients; i no a la informació pública consistent en l'adjudicació d'un determinat import públic a un particular, que constitueix una informació separada i distinta a la continguda en els expedients particulars dels beneficiaris"*.

Però aquesta és una interpretació que no se sosté. L'article 15 LRGC estableix la confidencialitat de les dades personals que conté l'expedient, d'acord amb la normativa de protecció de dades, i enlloc hi diu (ni tindria cap lògica fer-ho) que això solament impedís la consulta íntegra de tot l'expedient o la consulta física i material de cada expedient complet, sinó que s'ha d'entendre aplicable a l'accés a les dades personals que es contenen en els expedients, i no hi ha dubte que el nom del beneficiari i la quantitat percebuda són precisament els elements fonamentals de la resolució d'adjudicació de la subvenció amb que clou l'expedient.

En tot cas, la confidencialitat que per llei cal aplicar a les dades personals de l'expedient no té caràcter automàticament exclouent de l'accés, sinó que cal ponderar-lo considerant la petició concreta i la seva finalitat, i fer-ho, per referència expressa de l'LRGC, d'acord amb la legislació de protecció de dades personals. Seguidament s'analitzarà.

### 3.c) La protecció de dades personals

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. En el seu informe, l'APDCAT afirma que la renda garantida de ciutadania és un ajut a persones *"que, reunint els requisits establerts legalment (article 7), es troben en risc de pobresa o d'exclusió social, als efectes de promoure llur autonomia i participació activa en la societat (article 1)"*, i que aquest ajut, *"si bé s'atorga en funció dels ingressos de la persona titular (aquella a favor de la qual s'aprova la prestació) també es tenen en compte situacions personals i familiars concretes (estar a l'atur i sense recursos, ésser pensionista o perceptor de prestacions i altres subsidis, tractar-se de famílies monoparentals, tenir la condició de refugiat, ésser víctima de violència de gènere, existència de situacions de discapacitat, etc.)"*. Per això, considera que conèixer la identitat (nom i cognoms) dels beneficiaris de la renda, així com la quantia percebuda per aquest concepte *"posada en relació amb l'objecte o finalitat de la prestació social comportaria la revelació també de l'existència d'una situació d'especial necessitat."* Descarta que es tracti de dades especialment protegides, en els termes de l'article 7 de l'LOPD i 23 LTAIPBG, però considera tanmateix que *"es tracta d'informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat, tal com es desprèn tant de la Llei 14/2017 (article 15) com de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (article 9)"* i considera



que *“aquestes circumstàncies actuarien com a límit a la publicació de la identitat de les persones beneficiàries de la renda garantida de ciutadania, amb indicació de la quantia percebuda”*. Qüestiona que *“la mera al·lusió a possibles irregularitats en la concessió de la renda garantida de ciutadania, sense aportar cap altra informació addicional, pugui justificar, en atenció a la naturalesa de l'ajut social, vinculat a situacions de vulnerabilitat, revelar la identitat de les persones que n'hagin resultat ésser beneficiàries”* i recorda que *“la finalitat d'aquests ajuts és precisament “desenvolupar la promoció de la persona i el seu apoderament i superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació” (art. 2 de la Llei 14/2017), i que una revelació indiscriminada de la identitat dels beneficiaris, podria anar precisament en contra d'aquesta finalitat, provocant una estigmatització d'aquestes persones.”*

Considera l'APDCAT que per a la finalitat genèrica de control resultaria proporcionat l'accés a la 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, i 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 la renda garantida de ciutadania amb indicació de la quantia percebuda per aquest concepte. Això, sens perjudici que es pugui facilitar aquest tipus d'informació de manera agregada o anonimitzada.”*

Aquesta Resolució comparteix els arguments i criteris de l'APDCAT, i considera especialment rellevant l'informe emès des de la seva Autoritat en matèria d'interpretació i aplicació de la legislació de protecció de dades personals, considerant que l'article 15 LRGD vincula específicament la confidencialitat de les dades personals que es demanen a l'aplicació de la legislació de protecció de dades personals. Té en compte aquesta Resolució, a més, que aquesta és una petició d'accés extremadament lesiva dels drets a la protecció de dades personals, tant des del punt de vista quantitatiu (dades personals de més de 27.000 persones) com qualitatiu (informació relacionada amb situacions de vulnerabilitat o fins i tot exclusió social dels perceptors, que l'afecten a ella i a la seva família). Un dany massiu i indiscriminat, en una esfera personal que, si no rau de ple en la intimitat, hi és molt propera, i que pot arribar a estigmatitzar socialment els perceptors, resulta difícilment justificable per a la finalitat de control de pràctiques de nepotisme i clientelisme invocada, per diverses raons:

- No queda acreditat per la persona reclamant que la lloable finalitat que es proposa pugui assolir-se de manera efectiva amb l'accés, i si no és així, el dany en els drets dels afectats i protegits per la confidencialitat seria, a més de massiu, estèril. Comprovar les connexions personals (no necessàriament ni únicament familiars, sinó també d'afinitat política, segons s'expressa la reclamació) que puguin tenir aquests 27.000 perceptors de la renda garantida de ciutadania amb responsables polítics (sense cap concreció, ni acotació) no sembla una tasca assumible per la part reclamant, si s'és realista, almenys a partir de la informació proporcionada.



- No queda prou motivada la idoneïtat i necessitat de la dada personal identificativa (nom i cognoms) per a la finalitat de l'accés. Essent com és la dada més invasiva i lesiva dels drets dels perceptors, ja que és la que els connecta amb la situació de pobresa, vulnerabilitat o fins i tot exclusió, no es justifica per què ha de ser precisament aquesta dada la rellevant i indispensable per assolir la finalitat de control, com al·lega la part reclamant. I l'exemple a què reiteradament s'acull per justificar-ho no guarda relació amb el que ara s'avalua, ja que en aquell cas, es tractava de personal assessor amb rang de subdirector general entre els quals s'hi trobaven dues "personalitats" (en els seus propis termes) a les que va poder identificar per la seva popularitat, cosa altament improbable entre els perceptors de la renda garantida de ciutadania (això, sense altres consideracions sobre la diferència entre fer públiques les persones que perceben salaris públics i les que perceben subvencions associades a la seva vulnerabilitat social sota un règim de confidencialitat legalment establert).
- No s'ofereix cap garantia ni tan sols s'esmenta la previsió de donar un tractament adequat a una informació tan sensible com aquesta (i en aquest sentit, cal recordar que és d'aplicació la previsió de la legislació bàsica, en el sentit que la normativa de protecció de dades personals serà d'aplicació al tractament posterior dels que s'obtinguin a través de l'exercici del dret d'accés, d'acord amb l'article 15.35 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern). Ni tampoc es fa referència al compromís de la persona reclamant de evitar-ne la difusió, ans al contrari, sembla precisament que aquesta podria ser la intenció de la part reclamant, que considera que l'Administració n'hauria de fer publicitat activa, perquè aquesta difusió massiva de la informació sembla necessària per recollir informació d'altri sobre possibles connexions personals entre beneficiaris i responsables polítics, ja que si el control pretès dels 27.000 beneficiaris s'ha de fonamentar exclusivament en les coneixences personals del reclamant, la seva efectivitat és dubtosa. En aquest sentit, cal dir que si els articles 15.1.c LTAIPBG i 20.8 LGS impedeixen que l'Administració difongui via web la identitat dels perceptors d'aquesta renda, considerant que l'interès públic en la transparència i control de l'Administració ha de cedir davant dels drets personals dels perceptors per motius de vulnerabilitat social, tampoc seria admissible que aquesta difusió via web la fes la persona reclamant, per idèntics motius, considerant que la sensibilitat del legislador per impedir-ne la difusió massiva i la sobreexposició a Internet bò i no impedir per si sol l'accés, si que constitueix un element d'interpretació a aplicar al règim de difusió pública via web de la informació, tal i com es fonamenta en el FJ2.

D'acord amb l'exposat, es desestima l'accés al nom i cognoms de les persones que han estat perceptors de la renda garantida de ciutadania des de la seva creació. Considerant que aquest



element identificatiu és irrenunciable per la persona reclamant, tal i com ha manifestat rotundament en les al·legacions presentades arran de l'informe de l'APDCAT, no és procedent avaluar i pronunciar-se sobre un eventual accés parcial a la relació anonimitzada d'aquestes subvencions, que la persona reclamant ja ha descartat.

#### 4. *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 19 d'octubre de 2018, aprova pel vot de qualitat de la Presidenta:

1. Desestimar la Reclamació 262/2018.
2. Disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 19 d'octubre de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

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.



**VOT PARTICULAR formulat per Josep Mir Bagó en relació amb la Resolució 289/2018, sobre la Reclamació 262/2018**

Malgrat l'esforç i la bona disposició dels membres de la Comissió per assolir, com és habitual, un criteri compartit per resoldre la Reclamació, en aquest cas això no ha estat possible i no puc deixar de mantenir serioses discrepàncies jurídiques sobre el sentit de la Resolució que ha estat aprovada, sobre la concurrència d'alguns dels límits apreciats per ella i sobre la ponderació d'altres límits amb els interessos favorables a l'accés. És per aquest motiu que he votat contra la Resolució aprovada i formulo aquest vot particular, per expressar els arguments del meu dissentiment i de la que considero que és la solució més adequada a l'ordenament jurídic vigent.

1. *No concorre en aquest cas el límit de l'article 21.1.f LTAIPBG (intimitat i altres drets privats legítims).*

L'FJ 3.a es basa en gran part en l'article 20.8 de la Llei general de subvencions (LGS), que exclou de la publicitat que s'ha de donar a les subvencions atorgades a través de la Base de dades nacional de subvencions quan la publicació de les dades del beneficiari pugui ser contrària "al respecte i la salvaguarda de l'honor i la intimitat personal i familiar", per justificar la concurrència en aquest cas del límit al dret d'accés a la informació pública de l'article 21.1.f LTAIPBG (la intimitat i els altres drets privats legítims). L'aplicació d'aquest límit al cas que ens ocupa és improcedent, per les raons següents:

En primer lloc perquè l'aplicació al dret d'accés a la informació pública de límits establerts legalment per a la publicitat activa (com és el cas del límit de l'article 20.8 LGS), més que sigui a efectes interpretatius, és contrària al principi de proporcionalitat i infringeix l'article 20 LTAIPBG. La informació sotmesa a publicitat activa és molt més reduïda i molt més exposada que la que és només susceptible del dret d'accés a la informació pública; per tant, no s'adequa a un criteri de proporcionalitat que límits establerts per a la publicitat activa puguin ser aplicats o influir en l'aplicació dels límits legals al dret d'accés, a part que aquesta praxi pot infringir l'article 20.2 LTAIPBG, que proscriu l'ampliació per analogia dels límits aplicables a l'accés.

En segon lloc perquè no es pot passar per alt que el que fa l'article 20.8 LGS és formular en termes deficients i molt més restrictius per a la protecció de les persones afectades (honor i intimitat) el mateix que de fet protegeix l'incís final de l'article 14.1.c LTAIPBG, amb una formulació més àmplia (vulnerabilitat social). I són precisament aquests termes més restrictius i de dubtosa idoneïtat de l'article 20.8 LGS el que porta al DTASF a la necessitat d'argumentar la concurrència de l'afectació a la intimitat i a l'honor en la dada de la identitat de les persones perceptores de la renda garantida de ciutadania,



per tal d'evitar la seva publicació a la Base de dades nacional de subvencions, quan si l'LGS, que és del 2003, hagués emprat la terminologia més actual de l'LTAIPBG es podria haver exclòs la publicitat activa dels perceptors per la seva situació de vulnerabilitat, sense necessitat de forçar l'argumentació amb consideracions més difícils d'acreditar, almenys en aquest cas, com són l'afectació a l'honor i a la intimitat. És a dir: l'únic que acredita la invocació de l'article 20.8 LGS és que el DTASF ha d'argumentar una afectació a l'honor i a la intimitat per protegir, en l'àmbit de la publicitat activa, una identitat que en la lògica de la legislació de transparència ja ho és per la seva connexió a una condició més objectiva i menys restrictiva, com és la vulnerabilitat social. No és procedent extreure d'aquesta lògica situada estrictament en l'àmbit de les obligacions de publicitat activa emanades de dues lleis diferents conseqüències que limiten el dret d'accés a la informació pública i a més pot infringir, com ja s'ha dit, l'article 20 LTAIPBG.

En tercer lloc perquè no està clar (i en tot cas la Resolució no ho acredita) que l'accés a la informació demanada sacrifiqui l'honor de les persones afectades. Com s'argumentarà més endavant, i es pot deduir de la mateixa exposició feta per l'FJ 3.a, l'única condició personal incontrovertible que revela el fet de ser perceptor o perceptora de la renda garantida de ciutadania és la pobresa, fins i tot una pobresa severa, en la que manquen els recursos mínims per a una vida digna, en la mesura que és aquesta la condició general que s'exigeix legalment per tenir dret a la renda garantida de ciutadania. Doncs bé: no puc compartir que la condició de ser pobre comprometi l'honor de les persones, ja que la pobresa, per molt poc desitjada que sigui per a tothom, no es pot qualificar de deshonrosa, perquè no ho és. I el que fa la Resolució, en relació amb l'afectació a l'honor, és considerar aplicable el límit de l'article 21.1.f LTAIPBG sobre la mera presumpció del deshonor inherent en la divulgació de la condició de pobre, sense acreditar mínimament en què rau aquesta suposada afectació a l'honor, incomplint d'aquesta manera també els requisits establerts per l'article 20 LTAIPBG per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública (el seu apartat 3 requereix que en cada cas s'ha de motivar el límit aplicat, tot raonant les causes que en fonamenten l'aplicació, cosa que en aquest cas no s'ha fet, o s'ha fet indegudament únicament sobre causes pròpies de la publicitat activa, com indiquen els dos paràgrafs anteriors).

Finalment perquè la informació sol·licitada en cap cas afecta la intimitat personal i familiar. És cert que, com exposa l'FJ 3.a de la Resolució, entre les condicions que es poden valorar per determinar el dret a la percepció de la renda garantida de ciutadania hi ha les de tenir menors o discapacitats a càrrec, ser orfes o víctimes de violència masclista o tenir la condició de refugiat o refugiada. Però també es pot tenir dret a aquestes prestacions sense necessitat d'acreditar cap d'aquestes condicions, essent suficient el compliment de determinats requisits de capacitat econòmica. Per tant, de la difusió d'una llista de persones perceptores de la renda garantida de ciutadania no se'n poden deduir, ni tant sols suposar raonablement, dades íntimes de cap d'aquestes persones, ja que en no tots els casos s'han valorat dades íntimes per avaluar el dret a la percepció i, si s'han valorat, és impossible d'establir una



correlació entre dades íntimes i la identitat dels perceptors; per tant, l'única dada que revela la informació demanada és la situació econòmica, inclosa la pobresa severa, que no és una dada íntima (com ho serien, per exemple, l'edat, el nombre de fills, l'orfanat o el fet de ser víctima), sinó una dada econòmica i social. També és discutible que afecti la intimitat la revelació de la quantia de l'ajut atorgat, per més que es pugui haver determinat sobre la base del nombre de membres de la unitat familiar, però no és necessari aprofundir més en les possibles conseqüències d'aquesta informació per a la intimitat de les persones afectades perquè, com es veurà més endavant, considero que no és procedent difondre la quantia de la subvenció atorgada, ja que no es justifica en la finalitat indicada per l'entitat reclamant de l'accés sol·licitat.

A la vista de les consideracions anteriors, no es pot sostenir, com fa la Resolució, que l'accés a la informació sol·licitada (en qualsevol cas, a la relativa a la identitat de les persones perceptores de la renda garantida de ciutadania) afecti la intimitat i els altres drets privats legítims (límit de l'article 21.1.f LTAIPBG), ja sigui perquè s'ha de descartar expressament la concurrència d'aquesta afectació, o perquè no ha estat mínimament acreditada.

A més, encara que s'hagués acreditat la concurrència d'aquest límit (cosa que, repeteixo, la Resolució no fa), la seva aplicació per justificar la denegació de l'accés sol·licitat s'hauria de ponderar d'acord amb els criteris de l'article 22 LTAIPBG, ponderació que, al tenir que atendre principalment un criteri de proporcionalitat, difícilment es podria distanciar de la proposada a la part final d'aquest escrit, i que condueix a l'estimació parcial de la Reclamació, en cap cas a la seva desestimació.

*2. Concurrència dels límits dels apartats 1.c (la confidencialitat dels procediments tramitats per l'Administració si ha estat declarada legalment) i 2 (informació protegida per una norma amb rang de llei) de l'article 21 LTAIPBG.*

Comparteixo el criteri de la Resolució en relació amb la concurrència d'aquests límits, sobre la base de les previsions de l'article 15.2 de la Llei de la renda garantida de ciutadania. En canvi, no crec que serveixi de fonamentació a aquests efectes l'article 9.2.h de la Llei 12/2007, de serveis socials, perquè la Llei de la renda garantida de ciutadania limita la intervenció dels serveis socials a l'elaboració del pla d'inclusió social requerit per a les prestacions complementàries, de manera que la confidencialitat declarada per aquest precepte segurament es projecta únicament a les actuacions administratives relacionades amb l'elaboració d'aquest pla, exigit només en alguns casos, sense que pugui ser extrapolable a la informació sol·licitada, que afecta només l'actuació administrativa d'atorgament de la renda garantida, que difícilment forma part de l'expedient de serveis socials, fins i tot en els casos en què intervenen aquests serveis.



En tot cas, també estic d'acord amb la Resolució que la confidencialitat derivada de l'article 15.2 de la Llei garantida de ciutadania s'ha de ponderar de conformitat amb la legislació de dades personals, la qual cosa ens remet a l'apartat següent.

3. *Concurrència del límit de la protecció de dades personals i la seva ponderació amb el dret d'accés a la informació pública.*

Les dades sol·licitades contenen la identitat de les persones perceptores de la renda garantida de ciutadania i les quantitats percebudes per cadascuna d'elles. En la mesura que hi ha la identitat, afecten la protecció de dades personals establerta per l'LOPD. L'article 24.2 LTAIPBG autoritza la divulgació de dades personals que no siguin especialment protegides (són les de l'article 23 LTAIPBG), que és el cas de les sol·licitades, "amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades"; el mateix precepte estableix les circumstàncies que, si s'escau, s'han de tenir en compte en aquesta ponderació, entre les quals hi ha la finalitat de l'accés i les garanties que s'ofereixin.

Tot i coincidir amb l'apreciació de la Resolució de què concorre el límit de la protecció de les dades personals de l'article 24.2 LTAIPBG, discrepo significativament de la ponderació efectuada, per les raons que s'exposen tot seguit.

Per començar, entenc que la ponderació s'ha de fer entre una percepció adequada dels interessos en joc: l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Considero que tant la Resolució, com l'informe de l'APDCAT que li serveix de fonament, fan una valoració esbiaixada d'ambdós interessos, ja que tendeixen a infravalorar el servei que pot proporcionar a l'interès públic l'accés sol·licitat i a magnificar el dany a les persones afectades.

La finalitat de l'accés declarada per la sol·licitud és vetllar perquè no hi hagi tendenciositat política en l'atorgament dels ajuts de la renda garantida de ciutadania, és a dir, combatre la corrupció política en aquest àmbit. I aquesta finalitat és quelcom més de merament lloable, com indica la Resolució, sinó una necessitat de primer ordre en una societat com la nostra, sacsejada repetidament per casos de corrupció política que, per repugnant que pugui semblar, sovint han afectat la disposició de recursos públics destinades a necessitats socials similars a les que ara ens ocupen (el cas ERE a Andalusia o els recursos destinats a cooperació amb el desenvolupament de la Comunitat Valenciana, entre altres). Per tant, considero que s'ha de qualificar com a especialment rellevant l'interès públic inherent a l'accés sol·licitat, en la mesura que serveixi per evitar la corrupció política en la gestió de la renda garantida de ciutadania i, de retruc, protegir els interessos de les persones que hi tenen dret.

Quant als drets de les persones afectades, crec que també són significatius, però discrepo del raonament de l'APDCAT, reproduït i assumit per l'FJ 4.c de la Resolució, que en part basa la seva



valoració en les dades personals especialment desfavorides (orfandat, fills a càrrec, patir violència masclista, ser refugiat o refugiada) que poden justificar, entre altres circumstàncies, l'atorgament de la percepció, de les que n'extreu l'especial necessitat de protegir la identitat de les persones afectades, quan ja s'ha argumentat als apartats anteriors que en realitat a la informació sol·licitada no hi ha cap rastre de les eventuais circumstàncies personals especials que puguin haver justificat l'atorgament de l'ajut, que també es pot basar en meres dades econòmiques.

Per tant, crec que la ponderació s'ha de fer entre interessos substancialment equilibrats: per una banda, els públics vinculats a l'accés sol·licitat, que serveixen a més la finalitat pública especialment rellevant de prevenir i combatre la corrupció política, i els privats de les persones afectades, que també són especialment significatius, ja que la dada de ser beneficiàries de la renda garantida de ciutadania té una significació pejorativa (revela la seva pobresa severa) i la seva difusió podria estigmatitzar-les i perjudicar-les en les seves relacions socials i personals.

Situada en aquests termes, la ponderació ha de començar valorant fins a quin punt la informació sol·licitada és necessària per a la finalitat de l'accés. La dada de la quantia de la percepció no ho és, de necessària a aquests efectes, i per tant considero que no és procedent facilitar-la. Si la finalitat de l'accés és vetllar perquè no hi hagi persones que percebin ajuts de la renda garantida de ciutadania per raó del seu vincle personal amb responsables polítics, la quantia de l'ajut percebut és irrellevant per poder establir l'existència d'aquesta eventual irregularitat. La Resolució no fa aquesta valoració, perquè li resulta innecessària, ja que denega tota la informació demanada, però crec necessari fer-la en aquest vot particular, perquè si bé considero adequat a l'ordenament jurídic l'accés a altres dades sol·licitades, penso que, per les raons exposades, no és procedent estimar l'accés a la quantia de l'ajut, perquè revela una informació personal de caràcter econòmic, sense que sigui necessària per assolir la finalitat de l'accés.

En canvi, si que és necessari, per a la finalitat indicada de l'accés sol·licitat, obtenir la identitat de les persones beneficiàries. Si el que es vol és que no siguin beneficiàries "persones per raó del seu vincle personal amb els responsables polítics", l'única manera de valorar si s'ha infringit aquest objectiu és sobre la base de la identitat de les persones beneficiàries i dels responsables polítics eventualment implicats. Per tant, la dada de la identitat de les persones perceptores és sens dubte necessària per a la finalitat de l'accés.

Es pot qüestionar, nogensmenys, com fa la Resolució, que aquesta dada sigui idònia o eficaç per a la finalitat de l'accés. I fins i tot que la finalitat de l'accés sigui idònia o eficaç per combatre la corrupció. Però considero, per les raons que s'exposen tot seguit, que els arguments de la Resolució formulats en aquest sentit són poc determinants, perquè es basen més en presumpcions o prejudicis que en valoracions objectives. Segurament hi pot haver altres maneres de vetllar perquè l'Administració faci un ús adequat de la renda garantida de ciutadania, que és el fi últim indicat a l'accés sol·licitat, però això



no treu que la indagació de possibles vincles personals entre beneficiaris i responsables polítics, en la mesura que poden portar a detectar possibles casos de concessió de l'ajut per raó d'aquests vincles, sigui efectivament una manera de vetllar per l'ús adequat de la renda garantida. També pot ser difícil i feixuc establir possibles connexions personals entre 27.000 beneficiaris i un nombre indeterminat de responsables polítics, però des de l'Administració sol·licitada o des de l'autoritat de garantia del dret d'accés no es pot prejutjar la (in) capacitat de la persona reclamant per establir aquestes connexions. I menys encara es pot prejutjar, com fa la Resolució, que entre els 27.000 beneficiaris no hi hagi persones conegudes socialment o conegudes per la persona reclamant que de fet no reuneixin els requisits per accedir a la renda garantida de ciutadania.

En definitiva, la informació sol·licitada és sens dubte necessària i pot ser perfectament idònia per a l'accés sol·licitat i la Resolució no desmenteix aquesta necessitat i únicament prejutja les seves no idoneïtat o possible ineficàcia, sense acreditar-les objectivament.

Establerta la necessitat i més que probable idoneïtat de la informació sobre la identitat dels perceptors, cal valorar el dany que la difusió d'aquesta informació causaria a les persones afectades. Ja he indicat anteriorment que aquest dany és significatiu, ja que pot tenir conseqüències eventualment estigmatitzadores i sens dubte negatives sobre la seva solvència econòmica i sobre la seva capacitat d'autonomia econòmica i social, dany que a més es multiplicaria exponencialment si es té en compte que el nombre de beneficiaris és de 27.000. Ara bé, entenc que aquest dany derivaria únicament de si es fa una difusió àmplia d'aquestes dades, si qualsevol persona hi pot tenir fàcilment accés. En canvi, si l'accés queda limitat a la persona reclamant (i eventualment a una o a unes poques persones col·laboradores), per a un temps limitat, amb la sola finalitat d'indagar possibles connexions amb responsables polítics, i amb mesures estrictes per evitar-ne una major difusió, el dany al·ludit esdevindria molt menor, pràcticament inexistent.

De fet, el darrer guió de l'FJ 3 de la Resolució argumenta contra l'accés sol·licitat la inexistència d'un compromís de la reclamant de fer un tractament adequat i no difondre innecessàriament la informació sol·licitada, de la qual cosa la Resolució en dedueix que precisament la seva intenció deu ser difondre aquesta informació a través del seu web. En diverses ocasions la GAIP ha resultat estimar l'accés sol·licitat, però adoptant al mateix temps mesures per evitar una difusió excessiva de la informació sol·licitada, i d'aquesta manera evitar un dany innecessari a les persones afectades. I és que no cal que el reclamant manifesti cap compromís de contenció en l'ús de la informació obtinguda, perquè l'Administració sol·licitada o la GAIP li puguin establir mesures d'aquest tipus, bé sigui recordant-li el deure de confidencialitat, si escau, o bé imposant formes o formats d'accés (per exemple, limitant-lo a consulta) que garanteixin una menor exposició de la informació afectada.

Els darrers paràgrafs de la Resolució fonamenten en part la desestimació de la Reclamació en la necessitat de projectar a la informació sol·licitada la limitació de l'article 15.1.c LTAIPBG, de manera



que la identitat de les persones vinculades a situacions de vulnerabilitat no podria ser publicada al web de transparència de la Generalitat, ni al web de l'entitat reclamant, cas que podés tenir-hi accés. Aquesta consideració, de la que com a molt discrepo molt matisadament (ja que sens dubte sempre tindrà major difusió la informació publicada en un web institucional com el de la Generalitat que la que ho estigui en el web privat d'una entitat modesta, que pel que sembla ni en té, de web), el normal és que porti, en aplicació del valor preferent que l'article 20 LTAIPBG atribueix al dret d'accés a la informació pública, a estimar l'accés sol·licitat i a adoptar mesures per limitar o impedir la publicitat o la difusió excessiva de les dades afectades, en cap cas a denegar l'accés, que és el que fa la Resolució. Les conseqüències que la Resolució extreu de la projecció de la reserva de la identitat dels perceptors d'ajuts per raó de vulnerabilitat social, que ha estat formulada als efectes de la publicitat activa d'aquesta informació, fins a fonamentar-hi, en part, la desestimació del dret d'accés a aquesta informació, excedeixen les restriccions establertes pels articles 20 i següents LTAIPBG per a l'aplicació dels límits al dret d'accés i expressen una certa contaminació injustificada d'aquesta institució per normes pròpies de publicitat activa.

L'article 36.2.c) LTAIPBG preveu que l'Administració pot subministrar la informació en un format diferent del sol·licitat en diversos supòsits, entre ells "si es considera raonable utilitzar un format diferent del demanat, sempre que es justifiqui". Doncs bé, en aquest cas, a la vista de les consideracions anteriors, sembla perfectament possible i raonable donar la informació en un format diferent del demanat, concretament en forma de consulta de les dades relatives a la identitat dels beneficiaris de la renda garantida de ciutadania, inclosa la possibilitat de creuar-les amb altres dades (per exemple, de responsables polítics) que puguin estar en poder de la reclamant, per poder establir eventuais connexions dels beneficiaris amb responsables polítics, i d'aquesta manera aconseguir el doble objectiu d'assolir la finalitat de l'accés (vetllar per la gestió administrativa adequada de la renda garantida de ciutadania) i al mateix temps no danyar significativament els drets de les persones afectades.

Aquesta solució pot ser perfectament viable tècnicament, a més de jurídicament, i es podria concretar facilitant a l'entitat reclamant la consulta de la llista de beneficiaris en seu administrativa pel temps necessari per fer les indagacions que siguin pertinents per poder detectar eventuais connexions amb responsables polítics i assegurant al mateix temps que aquesta llista no surti de l'Administració que la té en el seu poder.

Entenc que aquesta solució, afegida a l'esmentada anteriorment de desestimar l'accés a la quantia dels ajuts, és la que millor s'adequa a allò que disposa l'article 25 LTAIPBG, segons el qual "si és aplicable algun dels límits d'accés a la informació pública establerts pels articles anteriors, la denegació d'accés només afecta la part corresponent de la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de



les dades". La limitació de l'accés a consulta de fet no és més que un accés parcial, ja que limita la utilització última de què poden ser objecte les dades estimades.

Per tant, considero que la ponderació entre el dret d'accés a la informació pública i la protecció de les dades personals afectades s'ha de resoldre de forma molt més equilibrada del que ho fa la Resolució, i en cap cas no ha de dur a una desestimació de la Reclamació, sinó a una estimació parcial d'ella, que passi per denegar l'accés a les dades relatives a la quantia dels ajuts i per estimar l'accés a la informació sobre la identitat dels beneficiaris, si bé adoptant mesures per evitar-ne una difusió massiva i descontrolada que pugui causar un dany significatiu a les persones afectades.

Barcelona, 23 d'octubre de 2018