

**Dictamen en relació a la consulta efectuada per un Ajuntament sobre la comunicació de dades del padró al propietari d'una vivenda**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, per mitjà del qual es sol·licita un informe a aquesta Autoritat sobre la legalitat de facilitar les dades personals que consten en el Padró Municipal d'Habitants al propietari d'una vivenda a petició d'aquest i en relació a les persones empadronades en la mateixa, de conformitat amb la normativa en matèria de protecció de dades.

(...) vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'Ajuntament manifesta en el seu escrit de consulta, que un ciutadà va sol·licitar un certificat d'empadronament de les persones que havien estat empadronades en una vivenda de la seva propietat des del 8 de juny de 1985. L'Ajuntament, tal com consta als antecedents, no va facilitar les dades al ciutadà emparant-se en la LOPD, fet amb el qual el sol·licitant mostra la seva disconformitat.

Per aquest motiu, l'Ajuntament formula la present consulta a l'Autoritat per tal de determinar si la negativa a comunicar les dades sol·licitades es troba emparades o no en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), qüestió aquesta que s'analitza en el següent apartat.

Partim de la base que tota la informació sobre persones físiques identificables, -en aquest cas, les dades personals que formen part del padró d'habitants -, es troba protegida per la LOPD, així com pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

D'acord amb l'article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal constitueix dada de caràcter personal tota informació sobre persones físiques identificades o identificables.

L'article 16.2 de la Ley 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (en endavant LRBRL) i l'article 57.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (en endavant RPDTL), estableixen quines seran les dades que contindrà el padró municipal, entre les quals, nom, cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, i DNI. Cap dubte

pot generar la qualificació de totes elles com a dades de caràcter personal d'acord amb la LOPD.

En conseqüència, a l'hora d'analitzar la qüestió plantejada, caldrà tenir en compte els principis i garanties de la legislació de protecció de dades, especialment en relació amb la comunicació de dades. Ara bé, atès que la consulta es refereix a les dades del padró municipal, caldrà tenir en compte també la resta de normativa aplicable al cas, en concret, allò que disposa la LRBRL i el RPDTEL, i en tractar-se el padró municipal d'un registre administratiu, també s'haurà de tenir en compte allò que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques (en endavant LRJPAC).

### III

La normativa de protecció de dades defineix la cessió o comunicació com "tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de l'interessat" (art. 3.i) de la LOPD). Per tant, la possible posada en coneixement de les dades que consten en el padró d'habitants en relació a un habitatge al propietari de la mateixa, requerirà donar compliment al règim de comunicació de dades previst a la LOPD.

En concret, l'article 11 LOPD preveu que només es pot procedir a la comunicació de dades de caràcter personal per a fins directament relacionats amb les funcions legítimes del cedent i el cessionari i amb el previ consentiment de la persona interessada.

El consentiment no serà necessari però, si concorre alguna de les circumstàncies previstes a l'apartat 2 del mateix article 11.

En concret l'article 11.2 estableix que no serà necessari el consentiment:

- "a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley.*
  - b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.*
  - c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.*
- (...)

Davant la manca de consentiment de la persona afectada per a dur a terme la comunicació, caldrà veure doncs si la comunicació de dades a què es refereix la consulta troba cabuda en alguna d'aquestes excepcions.

### IV

La normativa sectorial, essencialment la LRBRL (article 16.1), i el RPDTEL (article 53.1), defineixen el padró municipal com: *"El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos."*

La LRBRL i el RPDETEL, regulen també la cessió de les dades padronals i el caràcter d'aquestes dades, així com la regulació del seu accés.

En concret, l'article 16.3 de la LRBRL estableix:

*“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.”*

L'article 53 del RPDETEL va més enllà i estableix en els seus apartats segon i tercer:

*“2. Los datos del padrón municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.*

*Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*3. En todo caso, el padrón municipal está sujeto al ejercicio por parte de los vecinos de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica 5/1992, de 19 de octubre.”*

En el mateix sentit que el Reglament es pronuncia el Text refós de la Llei municipal i del règim local de Catalunya, aprovat per DECRET LEGISLATIU 2/2003, de 28 d'abril (en endavant TRLMRLC), i en l'apartat segon i tercer del seu article 40 exposa:

*“Article 40*

*Definició i caràcter de les dades del padró*

*(...) 40.2 Les dades que consten en el padró municipal són confidencials. L'accés a aquestes dades es regeix per les normes que regulen l'accés administratiu dels ciutadans als arxius i als registres públics i per la Llei 5/2002, del 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades.*

*40.3 Sens perjudici del que disposa l'apartat 2 i sense que calgui el consentiment de la persona interessada, les dades del padró poden ésser comunicades a altres administracions públiques que ho sol·licitin, quan siguin necessàries per a exercir les competències respectives, i exclusivament per als assumptes en què sigui rellevant conèixer la residència o el domicili.”*

Així, i d'acord amb el que estableix tant la LRBRL, com el RPDEL, i el TRLMRLC, les dades del padró són confidencials. Així ho recull per exemple l'Audiència Nacional en la seva sentència de 2 de febrer de 2001: *"Los datos del Padrón son confidenciales, pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados, como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón; y que están sometidos a la Ley 5/1992, con la única excepción contenida en el artículo 11.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, antes transcrito."*

En aquest sentit, la LRBRL i el TRLMRLC donen cobertura a les cessions a altres administracions públiques en determinats casos, així com també al seu ús amb finalitats estadístiques oficials. Ara bé, fora d'aquests supòsits, tant el RPDEL com el TRLMRLC, estableixen que les dades del padró són confidencials i que s'estarà al que disposi la normativa en matèria de protecció de dades i la LRJPAC. Per tant, ni la LRBRL, ni el TRLMRLC, preveuen expressament l'accés a les dades del padró per part d'un particular, en aquest cas el propietari d'una vivenda.

Caldrà veure doncs allò que disposa la LRJPAC en relació al fet objecte de consulta.

## V

El padró municipal d'habitants, com ja s'ha exposat en el fonament anterior, ve definit per la LRBRL i el RPDEL, com el registre administratiu on consten els veïns del municipi.

En tractar-se doncs de la petició d'un ciutadà d'accés a un registre públic, caldrà tenir en compte allò que disposa la LRJPAC, en concret, allò que disposa l'article 35, quan desenvolupa el mandat constitucional de l'article 105 CE el qual preveu que la llei regularà l'accés als arxius i registres administratius dels ciutadans.

L'article 35 de la LRJPAC, estableix:

*"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:*

*(..) h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes." (...).*

Cal tenir en compte també l'article 37 LRJPAC que desplega la regulació d'aquest dret. Concretament en el seu apartat primer exposa:

*"Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros*

*1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.*

Ara bé, en els apartats següents d'aquest article es preveu tota una sèrie de supòsits on l'exercici d'aquest dret queda limitat en favor d'altres drets prevalents (art. 37.2, 3, 4 i 5), o bé remet a la normativa sectorial (art. 37.6).

En concret, de l'article 37.2 LRJPAC es desprèn la impossibilitat d'accedir a dades íntimes, referides a persones diferents de la sol·licitant. Pel que fa a la resta de dades personals, de l'apartat 37.3 LRJPAC es desprèn la possibilitat d'accedir a documents de caràcter nominatiu només si es compleixen certs requisits, entre ells, que la persona que sol·licita l'accés tingui un interès legítim i directe:

*“Article 37 (...) 3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.”*

Atès que d'acord amb el que s'ha exposat, les dades que consten al Padró Municipal d'Habitants no constitueixen dades íntimes, podem concloure doncs que en principi, qualsevol ciutadà que acrediti un interès legítim i directe pot accedir a la informació continguda en aquest registre administratiu. Tal com ha mantingut reiteradament la jurisprudència (STS, de 6 de juny de 2005, STS 24 de novembre de 2010, entre d'altres), cal entendre per interès legítim i directe aquell quina pretensió, en aquest cas l'accés a una documentació, produeixi al subjecte que ho sol·licita un benefici o profit o li serveixi per evitar o disminuir un perjudici.

Sens perjudici del que s'ha exposat, cal tenir en compte que de l'apartat 4 de l'article 37 LRJPAC es desprèn que l'accés permès segons l'apartat 3 de l'article 37 LRJPAC pot limitar-se quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de terceres persones més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei, casos tots aquests en els quals l'òrgan competent ha de dictar una resolució motivada.

A partir de la informació facilitada en la consulta efectuada per l'Ajuntament, on s'exposa que el ciutadà sol·licita la llista de les persones empadronades des de l'any 1985 a una vivenda de la qual n'és titular, i analitzades les instàncies presentades pel ciutadà a l'Ajuntament relacionades als antecedents, aquesta Autoritat no disposa de la informació suficient per conèixer la finalitat per la qual el ciutadà sol·licita aquestes dades ni, per tant, per poder analitzar si hi pot tenir un interès legítim i directe.

Al marge que l'aportació d'una escriptura d'adjudicació d'herència no és un mitjà apte per acreditar la propietat d'un immoble, de les instàncies esmentades, es podria desprendre que la sol·licitud d'accés a les dades del padró tindrien com a finalitat comprovar la identitat de les persones empadronades per tal de poder exercir els drets que la llei li atorga com a propietari d'una vivenda. Les dades del padró, com s'estableix a l'article 16.1 de la LRBRL constitueixen prova de residència en el municipi i del domicili habitual en el mateix.

Així, per exemple, la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'Arrendaments Urbans (en endavant LAU), estableix els drets que té el propietari per resoldre un contracte en determinats casos, entre d'altres quan la vivenda deixi d'estar destinada de forma primordial a satisfer la necessitat

permanent de vivenda de l'arrendatari, així s'estableix en l'apartat f) de l'article 27 de la LAU. En el suposat cas que aquest fos l'objectiu del ciutadà, podria considerar-se que el propietari tindria un interès legítim i directe per accedir a les dades del padró relacionades amb la vivenda objecte de la present consulta.

Ara bé, en determinats casos pot ser suficient saber el nombre de persones que es troben empadronades en una vivenda. En un cas de sobreocupació d'habitatges, per tal d'exercir els drets que com arrendador li puguin correspondre, pot ser suficient conèixer el nombre de persones empadronades, sense necessitat de saber-ne la identitat. De ser així, en no revelar-se dades de caràcter personal, l'accés es trobaria emparat en l'article 37.1 de la LRJPAC.

Caldrà doncs que l'Ajuntament verifiqui en quines circumstàncies s'emmarca aquesta petició d'accés, per tal de poder comprovar si existeix aquest interès legítim per part del propietari de la vivenda. També caldrà analitzar quines són les dades que es comunicaran sempre de conformitat amb el principi de qualitat de les dades, i en concret amb el principi de proporcionalitat. Així, per exemple, per poder exercir els seus drets com arrendador podria no ser justificat accedir a les dades del padró relatives a totes les persones empadronades en aquella vivenda des de l'any 1985, sinó només les de determinats períodes.

Per tant, en cas que l'Ajuntament, com a òrgan responsable del registre del padró, valorés la procedència d'aquest accés, la informació a la que es podria accedir, hauria de ser objecte d'una ponderació per part de l'Ajuntament. Aquestes dades haurien de ser només les adequades, pertinents i no excessives, per satisfer l'interès legítim i directe del ciutadà titular de la vivenda.

## **Conclusions**

1. El lliurament a un ciutadà de les dades de les persones que es troben o han estat empadronades a una vivenda de la seva propietat constitueix una comunicació de dades.
2. La normativa reguladora de les dades del padró, estableix que fora dels supòsits contemplats en aquesta normativa, les dades del padró són confidencials i s'estarà al que disposi la normativa de protecció de dades personals i la LRJPAC.
3. La comunicació de dades personals contingudes en el Padró Municipal d'Habitants pot ser realitzat per tercers, sempre que aquests acreditin un interès legítim i directe per a l'exercici d'aquest dret (art. 37.3 LRJPAC), prèvia ponderació per part de l'Ajuntament, que haurà de valorar si l'interès legítim es pot assolir sense necessitat d'afectar el dret a la protecció de dades.
4. En tot cas, la determinació de les dades personals que poden ser objecte de comunicació haurà de respectar el principi de qualitat de les dades, i en concret el principi de proporcionalitat (art. 4 LOPD).

Barcelona, 3 de maig de 2011