

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament, en relació amb la possibilitat d'accedir a dades de les persones propietàries i ocupants d'habitatges buits o desocupats la titularitat dels quals correspongui a entitats financeres.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'Ajuntament, en què es plantegen diverses qüestions, vinculades amb la voluntat d'instar a les entitats financeres a què fomentin l'ocupació d'aquells habitatges de la seva titularitat que, actualment, tinguin buits o permanentment desocupats.

En aquest context, es planteja la possibilitat d'utilitzar determinades dades personals del padró municipal, així com dades del cadastre, per tal d'establir comunicació amb els propietaris. També es planteja si les companyies subministradores d'aigua, llum o gas, poden negar-se a facilitar dades sobre consums d'un domicili, emparant-se en la protecció de dades.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

La consulta de l'Ajuntament es situa en el que disposa l'article 41 de la Llei 18/2007, de 28 de novembre, del Dret a l'habitatge (en endavant, LDH), relatiu a la detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges. L'Ajuntament exposa que, abans d'iniciar qualsevol tipus d'actuació de caràcter coercitiu i/o sancionador, es proposa *"instar l'entitat financera a què procedeixi a l'ocupació immediata d'aquells habitatges que puguin tenir desocupats en el municipi"*.

Per tot això, l'Ajuntament formula les qüestions següents:

Primera: És possible emprar les dades de les persones inscrites al Padró Municipal, conjuntament amb les dades de titularitat dels immobles que disposa l'Oficina del Cadastre, per tal d'establir comunicació directa amb els seus propietaris?

Segona: Les companyies subministradores d'aigua, llum i gas poden negar-se a facilitar les dades sobre els consums respectius d'un domicili en concret d'aquest municipi emparant-se amb la protecció de dades? O bé, únicament, vindrien obligades a facilitar les esmentades dades sobre els consums una vegada detectada la situació anòmla d'un habitatge per part d'aquesta Administració municipal, de conformitat amb allò que disposa l'article 41.5 de dita Llei 18/2007, de 28 de desembre?"

III

L'article 41.1 de la LDH disposa que són utilitzacions anòmales d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges, entre d'altres, la desocupació permanent.

Segons l'article 3.d) de la mateixa LDH, és un habitatge buit *"l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució."*

A partir d'aquí, els apartats 3 a 6 del mateix article 41 LDH estableixen el procediment a seguir per a detectar i comprovar l'existència d'una situació anòmala:

"(...)

3. L'administració competent, si té constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza d'una manera anòmala o que un immoble està en una situació anòmala, ha d'obrir l'expedient administratiu pertinent per a fer els actes d'instrucció necessaris per a determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució.

"4. En la detecció de les utilitzacions i les situacions anòmales dels habitatges, s'han de tenir en compte especialment:

a) Les declaracions o els actes propis del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble.

b) Les declaracions i les comprovacions del personal al servei de les administracions públiques que té atribuïdes les funcions d'inspecció en aquesta matèria i dels agents de l'autoritat en general.

c) La negativa injustificada del titular o la titular de l'habitatge o de l'immoble a facilitar les comprovacions de l'Administració si no hi ha cap causa versemblant que la fonamenti i si, a més, consten altres indicis de manca d'ocupació.

d) Els anuncis publicitaris.

5. Un cop detectada la utilització o situació anòmala, a efectes de comprovació, d'una manera justificada i aplicant criteris de ponderació en l'elecció del mitjà probatori, l'administració competent pot sol·licitar informació relativa a:

a) Les dades del padró d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants.

b) Els consums anormals d'aigua, gas i electricitat.

6. Amb la finalitat a què fa referència l'apartat 5, els responsables dels registres públics i les companyies subministradores han de facilitar les dades requerides."

És a dir, l'apartat 4 estableix una llista de mitjans que poden permetre detectar l'existència d'una situació anòmala, ja sigui la desocupació, la sobreocupació o l'infrahabitatge. Es tracta en qualsevol cas d'una llista oberta, atès que els mitjans que enumera l'apartat 4 *"s'han de tenir en compte especialment"*, però no es descarta que es puguin emprar altres mitjans. Haurà de tractar-se però, des del nostre punt de vista, de mitjans que siguin respectuosos amb el dret a la protecció de dades de caràcter personal, atès que l'ocupació d'un immoble ens pot donar informació tant sobre la persona propietària –si és una persona física–, com sobre els eventuais ocupants de la mateixa.

Un cop detectada la situació anòmala, a efectes de comprovació l'apartat 5 permet acudir a altres mitjans per a fer comprovacions. Així, un cop detectada la situació anòmala es podrà consultar o demanar informació sobre:

- a) Les dades del padró d'habitants i d'altres registres públics de residents o ocupants.
- b) Els consums anormals d'aigua, gas i electricitat.

Es tracta per tant de mitjans als quals només es podrà acudir un cop s'hagi detectat la situació anòmla, i a més caldrà que s'emprin les diferents possibilitats disponibles de forma ponderada i justificada, tal com es deriva del principi de qualitat recollit a l'article 4 de Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD). És a dir, d'acord amb el principi de proporcionalitat. Així, si es pot assolir la finalitat perseguida, comprovar la situació anòmla, amb un mitjà menys intrusiu dels previstos en aquest apartat, s'haurà d'emprar aquest amb preferència als que puguin resultar més intrusius. Des d'aquest punt de vista, i tenint en compte la finalitat del padró municipal, sembla que en principi caldrà acudir a aquest mitjà, amb preferència a d'altres més intrusius, com ara els consums d'aigua, gas i electricitat.

IV

L'Ajuntament en la seva consulta formula en primer lloc la pregunta següent: *“És possible emprar les dades de les persones inscrites al Padró Municipal, conjuntament amb les dades de titularitat dels immobles que disposa l'Oficina del Cadastre, per tal d'establir comunicació directa amb els seus propietaris?”*

Per tant, si ens atenim al que es desprèn de la redacció concreta de la pregunta, el que s'està preguntant, no és si es poden utilitzar les dades del Padró Municipal d'Habitants i les dades del Cadastre, als efectes de comprovar la situació de l'habitatge, sinó simplement als efectes de posar-se en contacte amb les persones propietàries.

Respecte a aquesta qüestió concreta que es planteja la resposta ha de ser afirmativa.

Pel que fa a la utilització del cadastre per a la identificació de les persones propietàries, cal tenir en compte que l'LOPD, té per objecte garantir i protegir, pel que fa al tractament de les dades personals, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, i especialment del seu honor i la seva intimitat personal i familiar (article 1).

L'objecte de protecció de l'LOPD són únicament les “dades de caràcter personal”, enteses com qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (article 3.a) de l'LOPD).

La informació referida a persones jurídiques no constitueix l'objecte de protecció de l'LOPD, sens perjudici que aquesta informació pugui quedar protegida per altra normativa. Així s'ha concretat en el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, que aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD). Segons l'article 2.2 del RLOPD, aquest no és aplicable als tractaments de dades referides a persones jurídiques.

Per tant, atès que la consulta es refereix específicament a la situació de determinats habitatges que són titularitat d'entitats financeres, cal fer avinent que la informació relativa a una entitat financera, propietària de determinats habitatges buits, en la mesura que es tracta d'una persona jurídica, no queda protegida per l'LOPD, sens perjudici que pugui quedar protegida per altra normativa.

En qualsevol cas, pel que fa a l'accés per part de l'Administració competent a informació continguda en el Cadastre, cal tenir en compte que l'article 51 del Text refós de la Llei del Cadastre, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març estableix que tenen la consideració de dades protegides *"el nom, els cognoms, la raó social, el codi d'identificació i el domicili dels qui figurin inscrits en el cadastre immobiliari com a titulars, així com el valor cadastral i els valors cadastrals del sòl i, si s'escau, de la construcció dels béns immobles individualitzats"*.

En el cas que ens ocupa, en la mesura que l'Administració competent accediria, a través de l'oficina del cadastre, a dades cadastrals protegides (en concret, la raó social, en el cas d'entitats financeres propietàries dels immobles), caldria tenir en compte les previsions del Títol VI de la Llei del Cadastre, en concret, l'article 53.2, segons el qual es pot accedir a la informació cadastral protegida, sense necessitat del consentiment de l'afectat, quan l'accés el sol·liciten, entre d'altres, els òrgans de l'Administració General de l'Estat i de les altres administracions públiques territorials, amb les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat (article 53.2.a) de la Llei del Cadastre).

Sembla que en un cas com el que ens ocupa, pot resultar proporcionat l'accés al cadastre als efectes d'identificar les persones titulars d'un determinat immoble i poder-s'hi posar en contacte.

En segon lloc, i també als efectes de posar-se en contacte amb les persones propietàries, en la consulta es planteja si es pot utilitzar, de forma conjunta amb el cadastre, el Padró municipal d'habitants.

L'article 16.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) disposa el següent:

"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".

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors, l'accés i tractament de les dades del padró és possible i s'ajusta a la normativa de protecció de dades, quan la finalitat per la qual es tracten les dades resulta compatible amb la finalitat del padró, i la dada del domicili resulta rellevant (entre d'altres, en els Dictàmens 35/2011, 3/2012, 36/2012 o 9/2013, que es poden consultar al web de l'Autoritat www.apdcat).

D'acord amb això, existeixen reiterats pronunciaments que permeten la utilització del Padró municipal d'habitants per a l'exercici de competències de les administracions públiques en les quals la dada relativa al domicili sigui rellevant. Aquest seria el cas per exemple en què l'administració pretengui accedir al Padró per conèixer el domicili d'un determinat propietari, en aquells supòsits en què l'adreça que consti com a domicili del propietari en el cadastre no hagi permès posar-s'hi en contacte de forma efectiva.

Per tant, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades resulta admissible la utilització per part de l'Ajuntament de les dades del Cadastre i les del padró Municipal d'habitants, en els termes exposats, als efectes de posar-se en contacte amb els propietaris.

Ara bé, un cop dit això, no sembla que tingui massa sentit aquesta possibilitat, atès que segons s'indica a la primera part de la consulta, l'actuació municipal es referiria

només a immobles que siguin titularitat d'entitats financeres. En aquest cas l'accés a les dades del Padró amb la finalitat de localitzar el domicili del propietari no tindria sentit, perquè les entitats financeres no hi han d'estar inscrites.

Per això, no es pot descartar que en la primera pregunta no s'estigui fent referència també a una altra possibilitat que consistiria no ja en la utilització de les dades del Padró Municipal d'Habitants i les dades del Cadastre als efectes de posar-se en contacte amb les persones propietàries, sinó en la seva utilització als efectes de detectar la situació normal o anòmala de l'habitatge.

V

Pel que fa a la possibilitat d'utilitzar les dades del Padró Municipal d'Habitants i les dades del Cadastre als efectes de detectar la situació normal o anòmala de l'habitatge, cal tenir en compte que aquests dos instruments no apareixen en la relació de mitjans a què es refereix l'article 41.4 de la LDH. No obstant això, atès que, tal com hem apuntat, la relació de mitjans que apareix a l'article 41.4 no és una llista tancada, cal analitzar la possibilitat d'emprar els dos instruments a què fa referència la consulta.

Pel que fa a la possibilitat d'emprar el cadastre, no sembla que hi hagi elements que hagin d'impedir la seva utilització. I això no només pel fet que es tractaria d'immobles propietat de persones jurídiques (entitats financeres) sinó perquè, fins i tot si es tractés de persones físiques, aquest instrument ens pot donar informació sobre els seus propietaris a efectes de posar-s'hi en contacte, tal com ja s'ha exposat, però no ofereix informació sobre els ocupants de l'immoble.

Pot plantejar més dubtes la utilització del Padró, en aquest cas no ja per a determinar el domicili de la persona propietària –cas que sigui una persona física–, sinó per a detectar si un determinat immoble està o no ocupat.

Els problemes a la utilització del Padró amb la finalitat de detectar les situacions anòmales, poden derivar de la redacció de l'article 41.5 LDH, que estableix que la utilització del padró per a "comprovar" la situació anòmala només pot fer-se un cop s'hagi detectat aquesta situació.

Ara bé, una consulta al Padró per determinar els immobles en els quals no hi figura inscrita cap persona que es centri només en aquells immobles sense persones inscrites, no ofereix informació personal sobre els ocupants de l'immoble, atès que no n'hi ha, i només oferiria una informació indirecta sobre el titular del mateix –què seria propietari d'un immoble on ningú hi té establerta la residència- si es relaciona aquesta informació amb la del cadastre. Però en un cas com el que ens ocupa, aquesta informació tampoc planteja problemes des del punt de vista de la protecció de dades de caràcter personal atès que els propietaris serien només persones jurídiques. Per tant, en un cas com el plantejat a la consulta es podria admetre la utilització del padró municipal per a "detectar" l'existència d'habitatges on no hi figuren persones inscrites.

En qualsevol cas, convé tenir en compte que la informació derivada del padró no permet concloure, sense tenir en compte altres informacions addicionals, la situació d'ocupació o no d'un immoble, atès que cal recordar que d'acord amb la LRBRL, les persones només estan obligades a inscriure's en el padró del municipi en què resideixen habitualment, o sigui, s'han d'inscriure en el municipi en què habitin la major part de l'any (art. 15). En el mateix sentit, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's en el padró del municipi on ha fixat la seva residència amb una triple finalitat: determinar la població d'un

municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 39 a 42 del TRLMRLC).

Sembla clar doncs que, a banda de possibles inexactituds conseqüència d'empadronaments ficticis derivats de la dificultat de comprovació de la presència real durant la major part de l'any en l'immoble, el Padró no reflecteix la presència en els immobles de persones que les puguin ocupar com a segona residència, o com a residència temporal. Pe tant no sembla, per si sol, un instrument idoni per a detectar la situació de desocupació. I això sens perjudici que, especialment en altres casos d'utilització anòmala com ara la sobreocupació, el Padró pugui ser un instrument plenament eficaç per a comprovar els indicis que s'hagin pogut detectar.

Amb tot això, es pot concloure que l'Administració competent en base a l'article 41 de la LDH, podria consultar el padró municipal d'habitants, als efectes de detectar si en un habitatge d'una entitat financera no hi ha persones empadronades. Més enllà d'aquesta comprovació, i als efectes del principi de qualitat (article 4 de l'LOPD), en aquells casos en què hi hagi persones inscrites, no semblaria justificat tractar les dades de les persones empadronades amb aquesta finalitat inicial de detecció. Tot això sens perjudici que un cop detectada la situació anòmala es puguin fer les comprovacions escaients d'acord amb el que estableix l'article 41.5 LDH.

VI

En segon lloc, l'Ajuntament, en la seva consulta, formula les preguntes següents: *“Les companyies subministradores d'aigua, llum i gas poden negar-se a facilitar les dades sobre els consums respectius d'un domicili en concret d'aquest municipi emparant-se amb la protecció de dades? O bé, únicament, vindrien obligades a facilitar les esmentades dades sobre els consums una vegada detectada la situació anòmala d'un habitatge per part d'aquesta Administració municipal, de conformitat amb allò que disposa l'article 41.5 de dita Llei 18/2007, de 28 de desembre?”*

Tot i que es formula com dues preguntes, la resposta a ambdues està estretament lligada.

D'entrada, s'ha d'assenyalar que en casos com el que es planteja a la consulta, en què els titulars dels immobles són persones jurídiques, un cop detectada la desocupació i comprovat al Padró que no hi ha cap persona inscrita en el mateix, la informació sobre els consums d'aigua, gas o electricitat que pugui estar vinculada amb el propietari de l'habitatge no seria informació personal, llevat que es pugui relacionar sense esforços desproporcionats amb alguna altra persona física, per altres vies.

La informació referida a consums, que pugui facilitar una companyia subministradora a l'administració competent (en aquest cas, si escau, l'Ajuntament), en relació amb un habitatge desocupat propietat d'una entitat financera no seria “informació personal” als efectes de l'LOPD. Per tant, en aquest cas la normativa de protecció de dades no impedeix aquesta comunicació.

Només en el cas, que l'Ajuntament, o la companyia subministradora tingui dades sobre persones físiques relacionades amb un habitatge –per exemple perquè el contracte de subministrament està a nom d'una persona física-, la informació sobre consums en aquest habitatge podria arribar a considerar-se informació personal als efectes de l'LOPD. En aquest cas, cabria plantejar-se si les companyies subministradores “poden negar-se a facilitar les dades” en base a la normativa de protecció de dades.

Segons l'LOPD, les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències, són un "tractament de dades" (article 3.c) LOPD). En concret, és "cessió o comunicació de dades" qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) LOPD).

Així, la comunicació d'informació sobre consums d'aigua, gas i electricitat en un domicili, que pugui referir-se directa o indirectament a persones físiques, per part de les companyies subministradores de serveis (article 3.d) LOPD), a l'Administració competent, haurà de sotmetre's al règim previst a l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

- “1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.*
 - 2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:*
 - a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.*
- (...)”.*

A aquests efectes, en termes generals, i vista la normativa aplicable, es podria considerar que existeix habilitació legal suficient perquè les companyies subministradores hagin de comunicar informació sobre consums d'aigua, gas i electricitat associada a persones físiques identificades o identificables, a l'administració o administracions competents, per a les finalitats de comprovació previstes a l'article 41.5 de la LDH.

Ara bé, cal recordar que l'article 41.5, condiona la possibilitat de comprovar la situació anòmala mitjançant els consums anormals d'aigua, gas i electricitat a diferents requisits:

- Que prèviament s'hagi detectat la situació anòmala de l'habitatge per alguna de les vies previstes a l'article 41.4.
- Que es faci d'una manera justificada, aplicant criteris de ponderació, en l'elecció del mitjà probatori. És a dir, que si la comprovació es pot fer de forma efectiva consultant exclusivament el Padró municipal o altres registres de residents o ocupants, sembla que caldria optar per aquesta via. Es tracta, en qualsevol cas, d'una justificació que correspon fer a l'Ajuntament.
- Que la comunicació es refereixi només als consums anormals: per tal de donar compliment a aquesta exigència, derivada del principi de qualitat recollit a l'article 4.1 LOPD, i també de la mateixa redacció de l'article 41.5 LDH, caldria determinar un llindar a partir del qual un consum es consideri anormalment baix (en el cas de la sobreocupació, en canvi, el llindar de consum triat hauria de permetre detectar consums anormalment alts). Per aquest motiu no semblaria justificat demanar un llistat de tots els consums reals sinó només d'aquells que es pugui considerar anormalment baixos per sota del llindar establert.

Si la comunicació de dades es produeix en el marc del règim de cessió de l'article 11 de l'LOPD en relació amb l'esmentat article 41.5, i amb respecte pel principi citat, no sembla que les companyies subministradores puguin negar-se a facilitar la informació emparant-se en la normativa de protecció de dades, en els termes apuntats en la consulta.

De fet, el mateix article 41.6 disposa que amb la finalitat de comprovació de l'article 41.5, citat, els responsables les companyies subministradores "han de facilitar les dades requerides". Per tant, sembla prou clar que la LDH ha establert que l'obligació de comunicar informació, que pot incloure dades personals.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La informació relativa a una entitat financera, persona jurídica, propietària de determinats habitatges buits, no queda protegida per l'LOPD, sens perjudici que pugui quedar protegida per altra normativa.

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades resulta admissible la utilització per part de l'Ajuntament de les dades del Cadastre i les del padró Municipal d'habitants, en els termes exposats, als efectes de posar-se en contacte amb els propietaris.

D'acord amb l'article 41 LDH, l'Ajuntament pot consultar el padró municipal d'habitants, als efectes de detectar si en un habitatge d'una entitat financera no hi ha persones empadronades. Més enllà d'aquesta comprovació, i als efectes del principi de qualitat (article 4 de l'LOPD), en aquells casos en què hi hagi persones inscrites, no semblaria justificat tractar les dades de les persones empadronades amb aquesta finalitat inicial de detecció.

Les companyies subministradores han de comunicar a l'Ajuntament la informació que els sigui requerida sobre consums anormals d'aigua, gas i electricitat associada a persones físiques identificades o identificables, per a les finalitats de comprovació previstes a l'article 41.5 de la LDH, quan s'hagi detectat prèviament una situació anòmala de l'habitatge.

Barcelona, 3 de febrer de 2014