

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la cessió de dades del Padró municipal d'habitants a una advocada

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en el que es formula una consulta sobre una cessió de dades del Padró municipal d'habitants (en endavant, el Padró) a una advocada.

La consulta adjunta còpia de la sol·licitud de l'advocada, en què aquesta sol·licita:

- "1. Nom complet de la Sra. (...), amb domicili al carrer (...) número ...*
- 2. Relació de persones empadronades al domicili del carrer (...), número... propietat actual del Sr. (...), des dels anys 1998 en endavant."*

Segons el mateix escrit de l'advocada, *"el motiu d'aquesta petició és aportar les dades al Jutjat d'Instrucció (...), al procediment Prèvies (...)"*.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de còpia de la sol·licitud de dades per part de l'advocada, la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

La consulta planteja una comunicació de dades de caràcter personal (art. 3.a) Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD)), contingudes al Padró municipal d'habitants, en concret, el nom complet d'una persona, i la relació de persones físiques empadronades en un domicili que és propietat d'una altra persona física.

La comunicació o cessió de dades personals, entesa com la revelació de dades a una persona diferent del propi afectat (art. 3.e) i 3.i) LOPD), s'ha de sotmetre al règim general 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.

(...)".

En aplicació d'aquest règim general, si la persona que sol·licita les dades personals, en aquest cas, l'advocada, no disposa del consentiment dels afectats, la cessió de dades només es podrà produir quan es disposi d'una habilitació en una norma amb rang legal.

III

En relació amb el Padró municipal d'habitants, l'article 16.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del 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.

(...)”.

L'article 16.2 de la 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, RPDTEL), estableixen que el Padró contindrà com a obligatòries només les dades següents: a banda de la condició de veí, s'hi inclou, el nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, numero del document d'identitat (o pels estrangers, la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), certificat o títol escolar o acadèmic, i finalment aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració dels censos electorals, sempre que es respectin els drets fonamentals reconeguts a la Constitució.

En tractar-se el Padró d'un registre administratiu, cal tenir en compte d'entrada les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), als efectes d'analitzar una possible habilitació legal per poder comunicar dades personals del Padró, sense el consentiment dels afectats.

Segons disposa l'article 35.h) de la LRJPAC, els ciutadans, en llurs relacions amb les Administracions públiques tenen, entre d'altres, el dret d'accés a la informació pública, arxius i registres.

L'article 37 de la LRJPAC, disposa que:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”

Per tant, cal tenir en compte la normativa sobre transparència. En concret, als efectes que ens ocupen, cal tenir en compte la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), relativa a les regulacions especials del dret d'accés a la informació pública, segons la qual:

“1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”

Per aplicació de les previsions esmentades de la LRJPAC, i la LTC, cal aplicar amb caràcter preferent la normativa reguladora específica reguladora del Padró, i remetre's a les previsions d'aquesta normativa, als efectes de determinar l'habilitació legal per a

la comunicació de les dades que s'hi puguin contenir, en els termes plantejats en la consulta.

IV

La normativa reguladora del Padró municipal regula la cessió de les dades padronals i el caràcter d'aquestes dades, així com la regulació del seu accés. En concret, s'estableix el caràcter confidencial de les dades del Padró municipal d'habitants. Així, segons l'article 53 del RPDTEL:

"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."*

A aquests efectes, en l'àmbit de Catalunya, cal tenir en compte les previsions del 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), en concret, l'article 40, segons el qual:

"40.1 El padró municipal és el registre administratiu on consten els veïns d'un municipi. Les dades que consten en el padró constitueixen una prova pel que fa a la residència al municipi i al domicili habitual. Les certificacions expedides pels ajuntaments sobre aquestes dades tenen caràcter de document públic i, en conseqüència, gaudeixen de la presumpció de veracitat i fan prova de les dades que s'hi consignen, a tots els efectes administratius.

*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, d'acord amb la normativa aplicable (LRBRL, RPDTEL i TRLMRLC), les dades del Padró són confidencials, com ho recull l'Audiència Nacional, entre d'altres, 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."*

A partir de la constatació del caràcter confidencial de les dades del Padró, cal fer avinent que la LRBRL (art. 16.3), el RPDTEL (art. 53.2) i el TRLMRLC (art. 40.3),

donen cobertura a les cessions a altres administracions públiques en determinats casos, com també per al seu ús amb finalitats estadístiques oficials.

Així, segons l'article 16.3 LRBRL:

*"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."

Ara bé, fora d'aquests supòsits, la normativa esmentada estableix que les dades del padró són confidencials, com ha quedat exposat, i que s'estarà al que disposi la normativa en matèria de protecció de dades (LOPD), 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, com és el cas que ens ocupa, si ens atenim a la informació disponible.

A títol il·lustratiu, cal fer notar que aquesta Autoritat ha examinat diversos supòsits relacionats amb sol·licituds d'accés a dades del Padró per part de particulars, entre d'altres, en els Dictàmens 45/2013, 15/2011 –en relació amb la comunicació de dades del Padró al propietari d'un habitatge-, o 3/2007).

Amb tot això, i atesa la remissió del TRLMRLC a la normativa que regula l'accés dels ciutadans a la informació pública, caldrà veure allò que disposa la LRJPAC i la LTC en relació al fet objecte de consulta.

V

Segons disposa l'article 20.1 de la LTC, el dret d'accés a la informació pública (art. 2.b LTC), es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix la mateixa LTC.

Partint de la base que l'advocada actuï en nom i representació d'un tercer que sol·licita conèixer dades del Padró de diverses persones físiques, caldrà realitzar una ponderació, als efectes de determinar si podria ser pertinent comunicar la informació personal del Padró. Atès que les dades del Padró són dades personals als efectes de l'LOPD, caldrà tenir en compte les previsions establertes en els articles 23 i 24 de la LTC.

En aquest sentit, i atès que en el Padró no es contenen dades especialment protegides (article 7 LOPD, en connexió amb l'article 23 LTC), als efectes de la ponderació esmentada, cal atendre als criteris de l'article 24.2 de la LTC, segons el qual:

*"2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la **prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades**. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

- a) El temps transcorregut.*
- b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
- c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.”

És a dir, pel que fa a la ponderació de l'article 24.2 LTC, s'ha de tenir en compte, d'una banda, el benefici que podria reportar la comunicació de les dades personals dels afectats (les persones físiques que estan empadronades en els dos habitatges als que es refereix la consulta) a l'interès públic, és a dir, cal valorar si la comunicació pot ser rellevant, en algun sentit, per a l'interès públic que han de perseguir les administracions públiques, les institucions i els organismes públics amb les seves funcions, activitats i serveis, en benefici del conjunt dels ciutadans, tal i com exposa el Preàmbul de la LTC.

Més enllà que, segons el fax enviat a l'Ajuntament, l'advocada sol·licitaria les dades per aportar-les a un Jutjat d'Instrucció en relació amb un procediment de diligències prèvies, la consulta no aporta cap altra informació sobre els motius de la petició de dades del Padró.

Com s'ha apuntat, l'advocada demana el nom complet d'una persona empadronada en un determinat domicili (Sra. ...), i també la relació de persones empadronades en un altre domicili, que és propietat d'una persona física. Podria ser que l'advocada actuï en nom i representació de la persona o persones propietàries dels habitatges respecte els que es demana informació, o que actuï en representació i defensa dels interessos d'altres persones, físiques o jurídiques, relacionades d'alguna manera amb les actuacions dutes a terme pel Jutjat d'Instrucció (veïns dels habitatges respecte els que es demana informació, entitats bancàries, etc), o que la sol·licitud obeeixi a altres circumstàncies.

En qualsevol cas, aquesta Autoritat no disposa d'informació suficient per conèixer la finalitat per la qual es sol·liciten dades personals al Padró, i en nom i representació de qui actua l'advocada en qüestió, en el supòsit objecte de consulta. Això obliga a aquesta Autoritat a fer unes consideracions en termes generals, respecte la possibilitat d'accés a les dades en aplicació dels criteris de la LTC, en els termes que veurem a continuació, i als efectes del règim de comunicació de dades de l'article 11 LOPD.

Tenint en compte això, la sol·licitud d'accés a dades personals, no tindria cap connexió, al menys, per la informació de què es disposa, amb un possible control o avaluació de l'actuació de l'Administració pública responsable de la gestió del Padró (l'Ajuntament), ni amb l'avaluació de cap altra Administració, institució o organisme públic que hagin pogut ser cessionàries d'informació del Padró. Per la informació aportada, la sol·licitud d'accés respon, sembla ser, a interessos particulars d'un tercer que té alguna relació amb les diligències dutes a terme pel Jutjat d'Instrucció.

En qualsevol cas, als efectes de la ponderació de l'article 24.2 LTC, no queda acreditat que la comunicació de dades del Padró pugui reportar un benefici concret per a l'interès públic.

D'altra banda, la ponderació ha de tenir en compte, com explicita l'article 24.2 LTC, els drets de les persones afectades.

Com es feia avinent en el Dictamen 15/2011, citat, pot ser que una sol·licitud d'accés a dades del Padró tingui per finalitat comprovar la identitat de persones empadronades per poder exercir determinats drets que el marc normatiu atorga als propietaris (Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'Arrendaments Urbans (LAU)), sens perjudici que pugui estar fonamentada en l'exercici d'altres drets o interessos legítims per part d'altres tercers. Ara bé, més enllà de constatar això, en el cas plantejat es desconeix la finalitat per a la que es sol·liciten dades al Padró.

A això cal afegir que la comunicació de dades personals del Padró afectaria, en el supòsit plantejat, a diverses persones físiques, d'una banda, la persona que, segons l'escrit de l'advocada, estaria empadronada en un domicili determinat, i de l'altra, al conjunt de persones físiques que puguin estar empadronades en l'altre domicili al que es refereix la consulta.

En el primer cas, la comunicació no consistiria únicament en comunicar els cognoms d'una persona física (Sra. ...) per a unes finalitats que es desconeixen, com ha quedat dit, sinó que implicaria constatar un fet, relatiu a la vida personal d'aquesta senyora, com és que està empadronada i, per tant, que viu en un determinat habitatge. És a dir, s'estaria informant a un tercer (que sol·licita la informació a través de l'advocada) del domicili i de la identitat d'una persona física, cosa que pot repercutir i afectar els seus drets i interessos de diversa manera, en atenció a quines siguin les seves circumstàncies d'ordre econòmic, social o familiar, etc, que es desconeixen.

En el segon cas, la mateixa consideració, relativa a l'afectació pels drets i interessos de les persones físiques afectades, cal fer respecte la possibilitat de comunicar la relació de persones que estarien empadronades en el segon domicili al que es refereix la consulta. Des de la perspectiva de la ponderació de l'article 24.2 LTC, cal tenir en compte que es desconeix tant el nombre total de persones empadronades en aquest domicili, com les circumstàncies de diferent ordre (socioeconòmic, familiar, circumstàncies de vulnerabilitat, etc...), que poden afectar aquestes persones i, en conseqüència, els drets i interessos que podrien veure's afectats o, com a mínim, condicionats.

En definitiva, els drets i interessos d'aquestes persones empadronades en els domicilis objecte de consulta podrien veure's afectats, en diferent grau o intensitat, pel fet que es comuniqui a un tercer, per finalitats que es desconeixen, no només la seva identitat (nom i cognoms) sinó la constatació que estan empadronades i resideixen en determinat domicili.

Per altra banda, en relació amb l'afectació de drets o interessos de tercers, cal recordar el que disposa l'article 31.1 LTC, segons el qual:

"1. Si la sol·licitud d'informació pública pot afectar drets o interessos de tercers, d'acord amb el que estableix aquesta llei, en el cas que els possibles afectats estiguin identificats o siguin fàcilment identificables se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud, i tenen un termini de deu dies per a presentar al·legacions si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució."

Per tot això, atesa la informació disponible, partint de la base que les dades del Padró són confidencials en els termes de la normativa reguladora, que no es pot constatar que la comunicació de dades personals pugui reportar cap benefici per a l'interès públic, i que, en canvi, la comunicació d'informació podria suposar una afectació per als drets i interessos d'un nombre indeterminat de persones físiques, cal concloure que la comunicació de la informació que sol·licita l'advocada no està suficientment justificada.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

Partint de la base que les dades del Padró són confidencials en els termes previstos en la normativa reguladora (LRBRL, RPDTel i TRLMRLC), que no es pot constatar que la

comunicació de dades personals hagi de reportar cap benefici per a l'interès públic, i que, en canvi, la comunicació d'informació podria suposar una afectació per als drets i interessos d'un nombre indeterminat de persones físiques, la comunicació de la informació que sol·licita l'advocada no està suficientment justificada.

Barcelona, 1 de juliol de 2016