

Informe sobre l'Avantprojecte de llei de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones que es troben en risc d'exclusió residencial.

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades l'Avantprojecte de llei de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones que es troben en risc d'exclusió residencial.

L'Avantprojecte de llei consta d'una exposició de motius, de 18 articles, de vuit disposicions addicionals, de cinc disposicions finals, i d'un Annex que enumera els municipis definits com a àrees de demanda residencial forta i acreditada.

Examinat l'Avantprojecte de llei, que no s'acompanya de la Memòria general ni la Memòria d'avaluació d'impacte, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet l'informe següent.

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

L'Avantprojecte de llei que s'informa té per objecte *"l'adopció de mesures en matèria de protecció del dret a l'habitatge, consum i serveis socials, en relació amb les persones físiques residents a Catalunya que es troben en situació o en risc d'exclusió residencial. S'entén que es troben en risc d'exclusió residencial les persones i unitats familiars detallades en els apartats 10 i 11 de l'article 5 de la Llei 24/2015, del 29 de juliol."* (article 1.1).

Des de la perspectiva de la protecció de dades, cal partir de la base que és dada personal *"qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables"*. (art. 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)).

L'Avantprojecte que s'informa avalua situacions en què concorre un *"risc d'exclusió residencial"* en relació amb persones físiques concretes (art. 4.e) Avantprojecte).

Segons l'article 5 de la Llei 24/2015 (apartats 10 i 11), s'entén que *“les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial. Excepcionalment, les mesures vinculades amb la definició que estableix l'apartat 10 poden beneficiar persones i unitats familiars que superin els límits d'ingressos que s'hi fixen, sempre que disposin d'un informe dels serveis socials que acrediti que estan sotmeses a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposen d'alternativa d'habitatge pròpia.”*

Segons l'Avantprojecte, la situació d'exclusió residencial es dona en *“Les persones o unitats familiars que no disposen d'habitatge o han perdut la propietat o la possessió immediata de l'immoble que és el seu habitatge i que no tenen un habitatge alternatiu ni ingressos suficients per aconseguir un habitatge digne i adequat, amb un nivell d'ingressos inferiors a l'indicat a l'apartat anterior.”* (art. 4.f) Avantprojecte).

La situació de sobre endeutament de persones físiques consisteix en la *“Situació d'incapacitat manifesta d'una persona per fer front als seus deutes derivats d'una relació de consum, provocada per causes sobrevingudes, com l'atur, la incapacitat d'un membre de la unitat familiar o d'altres situacions anàlogues, així com les circumstàncies econòmiques i financeres que hagin suposat un augment significatiu de la càrrega hipotecària, alienes totes elles a la voluntat del deutor, que provoquen una disminució important de la seva capacitat econòmica.”* (art. 4.a) Avantprojecte).

En el procediment de mediació regulat a l'Avantprojecte, i al que ens referirem més endavant, es preveu la realització d'un estudi d'orientació (art. 4.h) Avantprojecte) i d'un pla de sanejament (art. 4.i) Avantprojecte) en què caldrà tenir en compte la situació socioeconòmica de les persones físiques deutores, la seva situació personal i familiar, en definitiva, caldrà valorar tot allò que afecta la seva situació de sobre endeutament i d'exclusió residencial i que sigui rellevant per a donar compliment a la finalitat i objecte de l'Avantprojecte. Fins i tot es preveu (art. 14.6 Avantprojecte) que, si en el procés de mediació es detecten situacions amb necessitats d'atenció especial establertes a l'article 7 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS), cal oferir a les persones afectades la intervenció dels serveis socials. L'article 7 de la LSS engloba des de situacions de discapacitat física, psíquica o sensorial, a drogodependències i altres addiccions, situacions de violència masclista i familiar, vulnerabilitat, risc o dificultat social, el fet d'haver estat víctima de delictes violents, el sotmetiment a mesures d'execució penal, propi o dels familiars, situacions de desestructuració familiar, discriminació per motius diversos, etc.

A través de la informació tractada, es podria arribar a elaborar un perfil de la situació socioeconòmica dels afectats. A més, es podria tractar informació relativa a discapacitats, a situacions de violència en l'àmbit familiar, dades de salut, així com relatives a infraccions penals, entre d'altres, informació que és objecte d'especial protecció en la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

Vistes aquestes previsions normatives, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, cal fer avinent que l'Avantprojecte comportarà el tractament d'informació personal de les persones endeutades i del seu nucli familiar, en definitiva, de les persones afectades (art. 3.e) LOPD), que constitueix informació especialment protegida, als efectes de l'article 7 LOPD.

Des de la perspectiva de la protecció de dades cal tenir especialment en compte el Reglament general de protecció de dades (UE) 2016/679 (en endavant, RGPD), que va entrar en vigor el 25 de maig de 2016, i que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (art. 99 RGPD). L'especial naturalesa, mereixedora de protecció reforçada, de determinades categories de dades personals, entre d'altres, les que revelen l'origen ètnic o racial, la religió, les dades relatives a la salut i la vida sexual, i les condemnes i infraccions penals o mesures de seguretat connexes, queda palesa en el RGPD (Considerant 75, i article 9 RGPD).

Per tant, caldrà aplicar els principis i garanties de la normativa de protecció de dades al tractament (art. 3.c) LOPD) de les persones físiques afectades, atenent a la naturalesa d'informació especialment protegida d'aquestes dades.

III

L'article 3.1 de l'Avantprojecte determina que les administracions públiques, en protecció de les persones que es troben en situació de risc d'exclusió residencial, poden adoptar diverses fórmules d'actuació, en concret:

- a) mediació en l'àmbit del consum.*
- b) expropiació temporal d'habitatges buits.*
- c) expropiació del dret d'ús en els casos previstos en aquesta Llei.*
- d) obligació de real·lotjament, en determinats supòsits, de persones o unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial."*

Pel que fa a l'obligació de real·lotjament que l'Avantprojecte imposa a les administracions públiques competents, l'article 17.1 de l'Avantprojecte estableix un sistema transitori i excepcional per al real·lotjament dels ocupants de determinats habitatges quan les persones o unitats familiars que els ocupen es troben en risc d'exclusió residencial i es puguin trobar en una situació de pèrdua de l'habitatge, sempre que no tinguin cap altre habitatge en propietat.

L'Avantprojecte també regula un procediment de mediació per a les persones consumidores que es trobin o es puguin trobar en una situació de sobre endeutament (art. 4, apartats a) i b) de l'Avantprojecte), el qual es regeix pel que disposa la Llei 22/2010, del 20 de juliol, que aprova el Codi de consum de Catalunya, amb les particularitats recollides en la llei objecte d'informe (arts. 10 i 11 de l'Avantprojecte). Segons disposa l'article 12.1 de l'Avantprojecte, el procediment s'inicia a sol·licitud de la persona deutora i/o de l'entitat creditora.

En aquest context, i vistes les principals fórmules d'actuació que preveu l'Avantprojecte (art. 3), cal tenir en compte que l'LOPD estableix que el tractament de les dades personals requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa, i que el consentiment no és necessari quan les dades es recullen per a l'exercici de les funcions pròpies

de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències (art. 6, apartats 1 i 2 LOPD).

Pel que fa al tractament i cessió de dades especialment protegides, l'article 7 LOPD estableix, entre d'altres, que el tractament de dades que facin referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament (art. 7.3).

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en el Dictamen 55/2015, relatiu a la comunicació de dades de persones en situacions de risc d'exclusió social, la Llei 24/2015, citada, estableix mesures per evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge. Entre aquestes mesures, la llei estableix l'obligació de les administracions públiques de real·lotjar les persones en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades del seu habitatge habitual, als efectes de poder fer efectiu el desnonament. Segons disposa l'article 5 de la Llei 24/2015:

“Article 5. Mesures per a evitar els desnonaments que puguin produir una situació de manca d'habitatge.

(...)

6. Les administracions públiques han de garantir en qualsevol cas el real·lotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per a poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantiment del real·lotjament l'ha d'acordar la Generalitat amb l'Administració local per als casos que les mesures de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials.

(...).”

Les administracions públiques han de garantir el real·lotjament a les persones afectades que es trobin en la situació prevista en aquest article 5, esmentat (Llei 24/2015, i article 3.1.d) de l'Avantprojecte).

Tenint en compte el marc normatiu esmentat –i, fonamentalment, l'esperit i finalitat de les mesures d'actuació previstes a l'Avantprojecte–, es fa necessari que l'Administració pública competent pugui fer una valoració sobre la situació socioeconòmica i sobre determinades circumstàncies de les persones afectades i, per tant, que es puguin elaborar els estudis, valoracions i plans de sanejament que preveu l'Avantprojecte, per poder oferir determinades mesures i solucions a aquestes persones, que es troben en situació o en risc d'exclusió residencial, o que requereixen mesures de real·lotjament.

En aquest context, cal referir-se a la disposició addicional setena de l'Avantprojecte, que disposa el següent:

“A l'efecte de garantir el dret a l'habitatge i als subministraments bàsics d'aigua potable, d'electricitat i de gas, les administracions públiques que, a l'empara d'aquesta Llei i de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, hagin d'adoptar mesures per atendre els supòsits d'exclusió residencial i de pobresa energètica, poden recollir i tractar totes les dades de caràcter personal que siguin necessàries i adequades, sense que calgui obtenir el consentiment de la persona afectada per a la comunicació d'aquestes dades.

Amb la mateixa finalitat, les persones jurídiques que, com a propietàries d'habitatges, com a titulars de crèdits personals o hipotecaris o com a comercialitzadores dels subministraments bàsics estan obligades per aquesta Llei i per la Llei 24/2015, del 29 de juliol, han de comunicar als serveis socials municipals competents les dades personals mínimes necessàries per tal que puguin atendre i, si escau, evitar els casos d'exclusió residencial o pobresa energètica conforme a les previsions d'aquesta Llei, sense que calgui el consentiment de la persona afectada per a la comunicació d'aquestes dades. També estan obligats a aquesta comunicació els poders públics que per raó de l'exercici de les seves competències tinguin coneixement de situacions d'exclusió residencial i de pobresa energètica.”

Aquesta previsió es refereix al compliment de les finalitats no només de l'Avantprojecte, sinó també les previstes a la Llei 24/2015, esmentada.

Vist el marc legal aplicable (en especial, les previsions de la Llei 24/2015), des de la perspectiva de la protecció de dades es pot considerar adequada la previsió de la disposició addicional setena de l'Avantprojecte, segons la qual no és necessari el consentiment dels afectats per al tractament de les dades necessàries per donar compliment a les mesures que les administracions competents han d'adoptar.

Cal tenir en compte per altra banda que la disposició addicional setena que examinem fa especial menció a que les dades que es podran tractar i recollir seran les “necessàries i adequades”, previsió que respon a l'exigència de donar compliment al principi de qualitat (art. 4.1 LOPD), segons el qual:

“Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”

Ara bé, en la mesura que l'objectiu de la comunicació és que les administracions públiques competents puguin adoptar les mesures escaients, serà necessari que sigui l'administració competent la que requereixi la informació necessari per exercir les seves funcions. Per això, caldria que al text de la disposició addicional s'afegís que la comunicació es farà a requeriment de l'administració. D'acord amb això, el segon paràgraf podria quedar redactat de la manera següent:

*“Amb la mateixa finalitat, les persones jurídiques que, com a propietàries d'habitatges, com a titulars de crèdits personals o hipotecaris o com a comercialitzadores dels subministraments bàsics estan obligades per aquesta Llei i per la Llei 24/2015, del 29 de juliol, han de comunicar als serveis socials municipals competents les dades personals mínimes necessàries **que aquests els requereixin** per tal que puguin atendre i, si escau, evitar els casos d'exclusió residencial o pobresa energètica conforme a les previsions d'aquesta Llei, sense que calgui el consentiment de la persona afectada per a la comunicació d'aquestes dades. També estan obligats a aquesta comunicació els poders públics que per raó de l'exercici de les seves competències tinguin coneixement de situacions d'exclusió residencial i de pobresa energètica.”*

Sens perjudici d'aquestes consideracions, cal fer vinent que, arran de les previsions de l'Avantprojecte, i pel que fa al tractament de les dades personals dels afectats, caldrà donar compliment a la resta de principis i obligacions derivades de la normativa de protecció de dades (RGPD, LOPD i Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD)).

En concret, caldrà donar compliment al deure d'informació als afectats, en els termes i condicions previstes a l'article 5 de l'LOPD i la resta de normativa de protecció de dades personals.

IV

Pel que fa a les previsions de l'Avantprojecte respecte el procediment de mediació, fem avinent el següent.

L'article 5 de l'Avantprojecte crea la Comissió d'Habitatge i Assistència davant Situacions d'Emergència Social (en endavant, la Comissió), amb l'objecte de coordinar l'actuació de les administracions públiques catalanes en l'establiment de mecanismes de solució de conflictes i l'aplicació de les mesures d'acció protectora previstes a la Llei que s'informa, amb la participació d'entitats sense ànim de lucre representatives d'interessos afectats.

És funció de la Comissió *“informar i, si escau, ratificar el pla de sanejament que li sigui traslladat per la persona medidora en el conflicte sotmès a mediació.”*, així com *“aprovar, si escau, un pla de pagaments que sigui aportat a la mediació concursal prevista per la Llei 25/2015, de 28 de juliol, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de la càrrega financera i altres mesures d'ordre social.”* (art. 8.d) Avantprojecte). La Comissió s'estructura en seccions territorials (art. 6.1 Avantprojecte), i cada secció territorial té la composició que determina l'article 7.1 de l'Avantprojecte (entre d'altres, persones representants dels Departaments competents en matèria de consum, d'economia, de justícia i de serveis socials, d'organitzacions de persones consumidores, d'entitats associatives, de les organitzacions sindicals més representatives, de les entitats financeres i de crèdit, així com representants de les entitats del tercer sector social de Catalunya).

L'article 13 de l'Avantprojecte, regula l'admissió a tràmit de la sol·licitud de procediment de mediació per part de la Comissió (art. 13.1), el trasllat a les persones creditors (art. 13.3), així com la designació de la persona medidora (art. 13.4 de l'Avantprojecte).

En primer lloc, interessa destacar que, segons l'article 13.7 de l'Avantprojecte, *“La Comissió pot acordar la publicació de l'acord d'admissió al portal habilitat a aquest efecte, si considera que hi poden haver tercers creditors.”*

Des de la perspectiva de la protecció de dades, i atès que la matèria tractada en l'Avantprojecte afecta a un àmbit especialment sensible de les persones afectades (situacions de vulnerabilitat en relació amb el risc d'exclusió residencial), cal fer avinent el següent.

La difusió de l'acord d'admissió a tràmit d'una sol·licitud de mediació en el context del procediment previst a l'Avantprojecte, a través d'Internet (del portal a què es refereix l'article

13.7), s'ha de considerar com una comunicació de dades personals, com ha posat de manifest aquesta Autoritat en la seva Recomanació 1/2008, sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet (apartat 3).

Segons l'article 13.7 de l'Avantprojecte, la única finalitat de donar difusió a l'acord d'admissió a tràmit d'una sol·licitud de mediació seria informar a possibles tercers creditors, que no hagin estat ja identificats. Cal tenir en compte que la publicació de la situació de sobreendeutament d'una persona, i encara més la seva situació de risc d'exclusió residencial, és una informació que pot tenir unes clares conseqüències negatives per a la persona física afectada. Per això, des del punt de vista del dret a la protecció de dades de caràcter personal, tenint la naturalesa voluntària del procés, seria molt més garantista que hagi de ser la mateixa persona afectada qui identifiqui els deutes que han de ser tinguts en compte.

S'ha de tenir en compte que, d'acord amb l'article 12 el procediment de mediació és voluntari i s'inicia amb una sol·licitud de la persona interessada.

Malgrat ser possible que, davant d'una situació de sobre endeutament d'una persona física, hi hagi efectivament tercers creditors, des de la perspectiva de la protecció de dades, i tenint en compte la normativa estudiada (inclosa la Llei 22/2010, que aprova el Codi de consum de Catalunya), no sembla que hi hagi suficient habilitació legal, als efectes del règim de comunicació de l'article 11 LOPD, per difondre un acord d'inici com el que ens ocupa, en què s'identifiquin persones físiques concretes, en relació amb la seva situació de risc d'exclusió residencial, sense el consentiment d'aquestes.

En qualsevol cas, si en contra del que s'acaba d'exposar, es manté l'actual redacció d'aquest article 13.7, caldria incloure concrecions addicionals per tal de respectar el principi de proporcionalitat, en el sentit que la informació publicada sigui només l'estrictament adequada i es mantingui només durant el temps adequat per a assolir la finalitat que legitima la difusió de les dades (apartat 4 Recomanació 1/2008).

Encara en relació amb el procediment de mediació, segons l'article 14 de l'Avantprojecte, la persona medidora elabora un estudi d'orientació i proposa un pla de sanejament, que permeti el redreçament de la situació econòmica de la persona deutora, que té el contingut detallat a l'article 14.2 de l'Avantprojecte. Per realitzar l'estudi d'orientació i proposar un pla de sanejament, cal analitzar *"l'actiu actual i futur previsible i el passiu actual i futur de la persona deutora, la seva situació personal i familiar"*, entre d'altres qüestions (art. 14.1 Avantprojecte).

El pla de sanejament s'ha de presentar a la Comissió, per a la seva ratificació (art. 14.4).

L'article 15 de l'Avantprojecte concreta els termes en què la Comissió analitza, valora, modifica i ratifica, si escau, el pla de sanejament examinat. En concret, es preveu que la Comissió *"pot convocar les parts per tal d'aprofundir el debat de les propostes (...)"* (art. 15.2 Avantprojecte).

Amb tot això, és clar que, si la Comissió ha d'analitzar i ratificar el pla de sanejament en qüestió, en els termes en que ho preveu l'Avantprojecte, haurà de conèixer la informació que consta en el dit pla, informació que, com ha quedat exposat, pot incloure informació sensible de la persona afectada i del seu nucli familiar.

Sens perjudici que, per al compliment de les funcions que els atribueix l'Avantprojecte, els membres de la Comissió hagin d'accedir a la dita informació personal sensible i, per tant, que aquest accés pugui considerar-se, en la mesura que ho preveu l'Avantprojecte, ajustat al règim de comunicació de l'LOPD, cal advertir que resultaria recomanable explicitar en l'Avantprojecte l'obligació de confidencialitat que recau sobre la Comissió (i, per extensió, sobre qualsevol persona, inclosa la persona mediatra, que tracti les dades personals en el cas que ens ocupa)), per aplicació de l'article 10 de l'LOPD.

Val a dir que l'article 15.8 de l'Avantprojecte preveu que, si en el procediment de mediació no s'arriba a un acord, el pla de sanejament pot ser aportat per les parts al procediment judicial per impagament corresponent, o bé pot ser requerit per l'autoritat judicial, i afegeix que: *“En qualsevol cas, es respectarà el principi de confidencialitat i la protecció de dades de caràcter personal.”*

Sens perjudici que aquesta menció en l'apartat 8 de l'article 15 sigui pertinent, pels motius exposats seria recomanable incloure en l'Avantprojecte una menció explícita i general al deure de confidencialitat en relació amb el conjunt del procediment de mediació, i no només en el supòsit de l'apartat 8 de l'article 15.

A tall d'exemple, es proposa la següent redacció, que es podria incloure com a un apartat de l'article 15 o, si escau, com a apartat 4 de l'article 7 de l'Avantprojecte, referit a la composició de la Comissió.

“Les persones membres de la Comissió, així com les persones mediadores, es troben sotmeses al deure de confidencialitat previst en la normativa de protecció de dades de caràcter personal, i en la resta de normativa aplicable.”

Finalment, en relació amb el procediment de mediació previst a l'Avantprojecte, l'article 15.9 disposa el següent:

“Les resolucions de la Comissió han de respectar la normativa de protecció de dades de caràcter personal i s'han de publicar en el portal d'Internet habilitat a aquest efecte.”

Sens perjudici que en relació amb el tractament de la informació personal continguda en les resolucions de la Comissió sigui necessària l'aplicació dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades, pel que fa a la previsió de publicar en el portal d'Internet habilitat a aquest efecte les resolucions de la Comissió, cal fer avinent el següent.

D'entrada, fem notar que es desconeix el contingut que podrien tenir les resolucions de la Comissió, i el detall de la informació personal que s'hi podria incloure, així com les condicions d'accés i de seguretat en relació amb la difusió que podrien tenir aquestes resolucions, més enllà d'esmentar que es farà *“en un portal d'Internet.”* En qualsevol cas, la redacció del precepte sembla indicar que se'n faria una difusió en obert accessible a qualsevol persona.

L'Avantprojecte no exposa la finalitat per la qual es considera necessari difondre per Internet informació sensible, a una pluralitat indeterminada de destinataris.

En qualsevol cas, l'especial naturalesa de la informació personal tractada i el propi context de les resolucions en qüestió (resolucions relatives a procediments de mediació a conseqüència de situacions de risc d'exclusió residencial i, per tant, a situacions personals i familiars d'especial vulnerabilitat), no permet considerar que una difusió de les resolucions en els termes de l'article 15.9 de l'Avantprojecte, s'ajusti a les exigències i principis de la normativa de protecció de dades.

V

La disposició addicional primera de l'avantprojecte estableix que *“les administracions públiques catalanes han de determinar les fórmules de cooperació i intercanvi d'informació, respectant la normativa de protecció de dades, a l'efecte d'establir els marcs convencionals i pressupostaris adequats per donar compliment a les previsions d'aquesta Llei, en el marc de les disponibilitats pressupostàries existents”*.

Sobre aquesta previsió s'ha de fer notar que si la referència a les fórmules d'intercanvi d'informació s'ha d'entendre feta als concrets mecanismes d'intercanvi que es puguin emprar, la redacció seria correcta. Ara bé, si amb aquesta redacció es pretén habilitar alguna comunicació de dades, la mera inclusió de l'incís que això es farà “respectant la normativa de protecció de dades” no seria suficient als efectes de l'article 11.2.a de l'LOPD, sinó que caldria concretar a la Llei la cessió o cessions a les quals s'estigués referint.

En aquest sentit, la STC 292/2000, va establir en relació amb la previsió legal de les comunicacions de dades el següent:

“14. Pese a la importancia que para garantizar el ejercicio del derecho fundamental poseen los derechos del interesado a ser informado y a consentir la cesión de sus datos personales, como antes se ha declarado, sin embargo, es suficiente según el art. 21.1 LOPD que la comunicación de tales datos entre Administraciones Públicas, para el ejercicio de competencias diferentes o que versen sobre materias distintas, sea autorizada por una norma reglamentaria. Al respecto, ya hemos dicho [STC 127/1994, FJ 5, con remisión a la STC 83/1984, FJ 4, y 99/1987, FJ 3 a)] que incluso en los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es imposible una intervención auxiliar o complementaria del Reglamento, pero siempre que estas remisiones restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. De tal modo que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador a su facultad para establecer los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir, pues, en tal caso, el legislador no haría sino "deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado" (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4, recogiendo la expresión de la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 14).

La remisión a la regulación reglamentaria de materia ligada a la reservada a la Ley es preciso, pues, que se formule en condiciones tales que no contraría materialmente la

finalidad de la reserva, de la cual se derivan, según la STC 83/1984, "ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley". Es en este segundo plano en el que se encuentra el núcleo argumental del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo que es acogido en esta Sentencia, el cual considera que al establecer el art. 21.4 LOPD que esas cesiones no requieren del previo consentimiento del afectado permite al reglamento imponer un límite al derecho fundamental a la protección de datos personales, que como se ha dicho ya, defrauda la previsión del art. 53.1 de la Constitución (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 3).

El motivo de la inconstitucionalidad del art. 21.1 LOPD resulta, pues, claro. La LOPD en este punto no ha fijado por sí misma, como le impone la Constitución (art. 53.1 CE), los límites al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado (art. 11 LOPD, en relación con lo dispuesto en los arts. 4, 6 y 34.e LOPD), sino que se ha limitado a identificar la norma que puede hacerlo en su lugar. Norma que bien puede ser reglamentaria, ya que con arreglo al precepto impugnado será una norma de superior rango, y con mayor razón para el caso de que la modificación lo sea por una norma de similar rango, a la que crea el fichero (y ésta basta con que sea una disposición general, que no una Ley, publicada en un Boletín o Diario oficial -art. 20.1 LOPD) la que pueda autorizar esa cesión inconsentida de datos personales, lo que resulta ser, desde luego, contrario a la Constitución."

VI

Segons la disposició addicional Vint-i-quatrena de la LDH, el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (en endavant, el Registre), es crea amb caràcter administratiu, i depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC). Segons la mateixa disposició addicional, en el Registre s'han d'inscriure els habitatges que s'indiquin per reglament, i en tot cas els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació.

El DL 1/2015, en la seva disposició addicional primera, crea el fitxer de dades de caràcter personal del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, que consta inscrit al Registre de Protecció de Dades d'aquesta Autoritat, i que tracta dades de les "persones físiques titulars, adjudicatàries, tercers adquirents o que ostentin la condició d'antics titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant, els seus representants també persones físiques i les persones físiques representants de persones jurídiques titulars, adjudicatàries, tercers adquirents o que ostentin la condició d'antics titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant." En concret, el Registre tracta dades de caràcter

identificatiu, en concret, el nom i cognoms, DNI/NIF/NIE, adreça postal o electrònica, el telèfon i la signatura, segons consta al DL 1/2015, citat.

En aquest context, la disposició addicional cinquena, apartat 2, de l'Avantprojecte, disposa el següent:

“L'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha d'establir els mecanismes necessaris, en un termini màxim de quatre mesos a comptar de l'entrada en vigor de la Llei, per tal de permetre a l'Ajuntament de Barcelona, per a l'exercici de les seves competències, la consulta electrònica, de manera permanent, de les dades dels habitatges situats al terme municipal de Barcelona i inscrits al Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant.”

Aquesta disposició addicional preveu, per la informació disponible, que en el futur s'articulin mecanismes que permetin l'accés directe i permanent per part d'una Administració pública (l'Ajuntament de Barcelona), diferent de l'Administració responsable del fitxer (l'Agència de l'Habitatge de Catalunya), al contingut d'aquest fitxer (el Registre).

L'accés a dades personals del Registre per un tercer diferent de l'interessat, constitueix una cessió de dades (art. 3.i) LOPD) sotmesa al règim general de l'article 11 LOPD i, si escau, per a comunicacions entre les administracions públiques, l'article 21 LOPD, segons el qual *“Les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents.”*

En la mesura que l'accés per part de l'Ajuntament de Barcelona a informació del Registre es refereix a l'exercici de les competències de l'Ajuntament de Barcelona en matèria d'habitatge, en concret d'ajut als afectats en risc de vulnerabilitat o exclusió residencial, la disposició addicional cinquena, esmentada, habilita la comunicació prevista, que segons concreta la mateixa disposició es circumscriu als habitatges inscrits al Registre situats al terme municipal de Barcelona. Previsió aquesta que resulta adequada des de la perspectiva del principi de qualitat.

Malgrat això seria bo però que la redacció d'aquesta disposició addicional fes una menció expressa a les competències en matèria d'habitatge.

Dit això, si bé l'articulació del sistema de comunicació de dades del Registre entre el seu responsable (l'AHC) i, en aquest cas, l'Ajuntament de Barcelona, pot configurar-se de diferents formes, cal tenir en compte el que disposa el Considerant 31 del RGPD:

“Las solicitudes de comunicación de las autoridades públicas siempre deben presentarse por escrito, de forma motivada y con carácter ocasional, y no deben referirse a la totalidad de un fichero ni dar lugar a la interconexión de varios ficheros. El tratamiento de datos personales por dichas autoridades públicas debe ser conforme con la normativa en materia de protección de datos que sea de aplicación en función de la finalidad del tratamiento.”

Així, segons es desprèn del RGPD, d'aplicació a partir del 25 de maig de 2018, els sistemes de comunicació entre administracions públiques s'han de configurar a partir de sol·licituds motivades i puntuals d'informació per part d'una administració (cessionària) a una altra (cedent), i no en base a sistemes de comunicació basats en un accés directe, general i permanent a un

fitxer o fitxers de l'administració responsable. Al menys, en aplicació del RGPD, aquesta és l'articulació dels fluxos informatius que caldria prioritzar entre administracions públiques.

Com ha quedat dit, el flux informatiu previst a la disposició addicional cinquena (ap. 2), circumscrit a informació del Registre sobre habitatges del municipi de Barcelona, amb la finalitat de donar compliment a les competències de l'Ajuntament en l'aplicació de mesures de protecció de persones en risc d'exclusió residencial, resulta habilitat.

Ara bé, tenint en compte el RGPD, cal fer avinent que els "*mecanismes necessaris*" que estableixi el responsable (AHC) per a la comunicació, previstos a la disposició addicional cinquena (ap. 2), han d'assegurar que únicament es comunica la informació en aquells casos en què l'Ajuntament de Barcelona ho necessita per exercir les seves competències.

Així, la redacció podria quedar de la manera següent:

*"L'Agència de l'Habitatge de Catalunya ha d'establir els mecanismes necessaris, en un termini màxim de quatre mesos a comptar de l'entrada en vigor de la Llei, per tal de permetre a l'Ajuntament de Barcelona la consulta electrònica (...) de les dades dels habitatges situats al terme municipal de Barcelona i inscrits al Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant **que requereixi per a l'exercici de les seves competències en matèria d'habitatge.**"*

Barcelona, 26 de setembre de 2016