

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament relativa a la possibilitat de donar accés a les dades identificatives d'una persona empadronada en un immoble a la propietària d'aquest

Ref. CNS 25/2024

Antecedents

1. Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per la Delegada de Protecció de Dades d'un ajuntament en la qual planteja la possibilitat de donar accés a les dades identificatives d'una persona empadronada en un immoble a la propietària d'aquest.

La consulta s'efectua en els termes següents:

“Una persona propietària d'un immobles del municipi sol·licita accés a un expedient. En aquest expedient consta una petició d'empadronament d'un tercer amb un contracte suposadament falsificat a nom de la propietària, encara que mostra alguns errors menors com haver escrit malament un cognom o la lletra del DNI.

Després d'obtenir les al·legacions de la propietària, l'Ajuntament ha procedit a incoar expedient de baixa del padró. Encara que ara ens sol·licita conèixer la identitat de la persona que va sol·licitar empadronar-se amb el contracte suposadament falsificat. Ens agradaria saber fins a quin punt hem d'ometre o no les dades d'aquesta persona, ja que d'altra banda, podríem estar impedit l'exercici d'accions penals per part de la propietària”.

2. Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap informe de valoració ni altra documentació complementària, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el dictamen següent:

Fonaments de dret

I

De conformitat amb allò que estableix l'article 5, apartats g) i o) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, correspon a l'Autoritat proporcionar informació sobre els drets de les persones en matèria de tractament de dades personals, així com respondre les consultes que formulin les entitats del seu àmbit d'actuació sobre la protecció de dades personals en poder de les administracions públiques. L'article 8.2.g) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat respondre les consultes que l'Administració de la Generalitat, els ens locals i les universitats de Catalunya li formulin sobre l'aplicació de la legislació de protecció de dades personals.

En conseqüència, el present dictamen s'emet d'acord amb les esmentades previsions dels articles 5 i 8 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

II

En la consulta s'exposa que una persona, propietària d'un immoble del municipi, va sol·licitar accedir a un expedient en el qual consta una petició d'empadronament d'un tercer amb un contracte suposadament falsificat al seu nom. Que l'ajuntament va incoar un expedient de baixa del padró, i posteriorment, la propietària va sol·licitar conèixer la identitat de la persona que va sol·licitar empadronar-se en l'immoble de la seva propietat. Pregunten si han d'ometre o no les dades d'aquesta persona, segons indiquen perquè podrien estar impeding l'exercici d'accions penals per part de la propietària.

D'entrada, cal tenir en consideració que el nom i els cognoms i, en el seu cas el número del document d'identitat d'una persona són dades personals, protegides pel Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción»*". La comunicació per part de l'ajuntament de les dades d'identificació d'una persona a un tercer, constitueix un tractament de dades sotmesa a la normativa de protecció de dades.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals, en el cas de les administracions públiques tenen especial incidència els apartats c) " el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento" i e) "el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento"

Tal com estableix l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que "*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento»*".

De tot això se'n desprèn que l'accés del sol·licitant a les dades personals que pugui contenir la informació sol·licitada sobre la base del compliment d'una obligació legal per part de

l'Ajuntament (responsable del tractament (art.6.1.c) RGPD), o sobre la base de la realització d'una missió en interès públic ha d'emparar-se necessàriament en una norma amb rang de llei.

III

L'article 13 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), reconeix en l'apartat d) el dret dels ciutadans d'accés a la informació pública, arxius i registres, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com la resta de l'ordenament jurídic. A Catalunya aquest dret està regulat per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC).

La disposició addicional primera de la LTC estableix:

"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".

De la informació aportada, se'n dedueix que la persona sol·licitant vol conèixer les dades d'una persona empadronada en un immoble de la seva propietat. Això implica la necessitat d'analitzar la normativa que regula el padró municipal d'habitants per determinar si és possible accedir a aquesta informació i en quines condicions.

El Padró és un registre de caràcter administratiu regulat a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL).

D'acord amb l'article 16.1 LRBRL, "1. 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. (...)"

En el mateix sentit, l'article 40.1 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), preveu:

"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.(...)"

El Reial decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població y Demarcació de las Entitats Locals (RPDTEL), disposa el següent en l'article 53:

"1. 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.”

Així, la LRBRL i, en el mateix sentit, TRLMRLC, i el RPDTEL, estableixen l'obligació de tot resident d'inscriure's al 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 15 a 16 LRBRL).

Pel que fa a les dades incloses en el Padró, l'article 16.2 LRBRL disposa que:

“2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: (...).”

En el mateix sentit, l'article 41 TRLMRLC.

Respecte de l'accés a les dades que consten en el padró, l'article 16.3 de la LRBRL, disposa:

3. 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.

En el mateix sentit, l'article 40 del TRLMRLC, estableix:

“(...).

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 mateix, d'acord amb els articles 53.1. i 61 RPDTEL, les persones empadronades poden sol·licitar certificats o volants d'empadronament no només en relació amb les dades

personals pròpies (art. 15 RGPD), sinó també, en determinats supòsits, en relació amb dades de terceres persones físiques que constin empadronades al mateix immoble.

Sobre aquesta qüestió, l'APDCAT en els dictamen CNS 43/2017, CNS 45/2017, analitzava la possibilitat de comunicar informació padronal, i conclouïa que el fet que una de les persones empadronades en un domicili sol·liciti informació padronal sobre la resta de persones empadronades pot tenir com a base jurídica l'article 6.1.f) del RGPD, sempre que la informació sigui necessària per a la satisfacció de l'interès legítim d'un tercer, i sempre que no prevalguin els drets i interessos de les persones afectades. Així, la inclusió en els certificats o volants d'empadronament de les dades identificatives (nom i cognoms) de totes les persones empadronades en un mateix domicili, a efectes d'acreditar la convivència, a sol·licitud d'una d'aquestes persones, no seria contrària a la normativa de protecció de dades personals, sempre que el judici de ponderació sigui favorable a l'accés.

A les mateixes conclusions arriba l'Agència Espanyola de Protecció de Dades(AEPD) a l'informe 2019/0050, en què analitza la comunicació de dades del padró a particulars i en concret, la possibilitat de fer constar en els certificats i volants d'empadronament els noms i cognoms de les persones empadronades en el mateix domicili. En aquest informe l'AEPD considera que l'interès legítim del tercer pot ser la base jurídica de la comunicació de les dades del padró a la resta de persones empadronades en un habitatge, en relació amb el que estableix la disposició addicional desena de la LOPDGDD, relativa a la comunicació de dades pels subjectes enumerats a l'article 77.1, entre els quals es troben les entitats que integren l'Administració Local, que estableix:

“Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica podrán comunicar los datos personales que les sean solicitados por sujetos de derecho privado cuando cuenten con el consentimiento de los afectados o aprecien que concurre en los solicitantes un interés legítimo que prevalezca sobre los derechos e intereses de los afectados conforme a lo establecido en el artículo 6.1 f) del Reglamento (UE) 2016/679”.

Així mateix, recorda la necessitat d'efectuar el sospesament o ponderació de drets d'acord amb els criteris establerts pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), el Dictamen 6/2014 del Grup de Treball de l'Article 29 sobre el concepte d'interès legítim del responsable del tractament, entre d'altres, a partir dels quals conclou que:

“Por consiguiente, la comunicación de datos al amparo de lo previsto en el artículo 6.1.f) del RGPD requiere la realización de la correspondiente prueba de sopesamiento con el fin de determinar si el interés legítimo del solicitante prevalece sobre el derecho a la protección de datos de los afectados, lo que supone que, por parte del responsable del tratamiento:

- a) Debe valorarse el interés legítimo invocado por el solicitante, atendiendo a la concreta finalidad para la que se solicite el certificado o volante de empadronamiento.
- b) Debe atenderse igualmente a la especial situación en la que puedan encontrarse los afectados.
- c) En cuanto al requisito de la ponderación de los derechos e intereses en conflicto, ésta dependerá, en principio, de las circunstancias concretas del caso particular de que se trate.”

A criteri de l'AEPD, el judici de sospesament podria ser favorable als interessos legítims invocats pel tercer, per exemple en el cas que el certificat es sol·liciti pel propietari de l'habitatge i sigui necessari per a exercitar accions judicials contra les persones que l'habiten:

“(…) Lo mismo en el caso de que el certificado se solicite por el propietario de la vivienda y sea necesario para la finalidad pretendida (por ejemplo, ejercitar acciones judiciales frente a quienes habitan en la misma careciendo de título jurídico válido, siendo necesario que el demandante aporte todos los datos que faciliten la identificación y localización del demandado conforme al artículo 155 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo apartado tercero prevé expresamente que “a efectos de actos de comunicación, podrá designarse como domicilio el que aparezca en el padrón municipal [...]”).

Tot això, sense perjudici de complir amb la resta de principis i obligacions establerts pel RGPD, específicament el deure d'informació a les persones interessades. Escau recordar que quan el tractament es basi en l'article 6.1.f), caldrà informar a l'interessat de quins són els interessos legítims d'un tercer que s'al·leguen com a base jurídica del tractament així com el dret que te a oposar-se a aquest tractament.

A l'empara d'aquest informe es van modificar les instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal aprovades per la Resolució de 29 d'abril de 2020, de la Subsecretària, per la qual es publica la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local. En concret, l'article 8 preveu:

“(…)”

La expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio, en tanto que implica el tratamiento de datos personales (lo que incluye la comunicación de los mismos), deberá estar fundamentada en alguno de los supuestos previstos en el artículo 6.1 del Reglamento general de protección de datos. Por ello, cuando se soliciten por un particular será necesario disponer del consentimiento de todos los inscritos en la vivienda (artículo 6.1.a) o tener un interés legítimo que prevalezca sobre los intereses o los derechos y libertades fundamentales de los afectados (artículo 6.1.f), el cual exigirá en cada caso un juicio de ponderación por parte del Ayuntamiento.

Por lo que se refiere al consentimiento podrá haberse recogido como dato voluntario en la hoja padronal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.2.a) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, tal y como figura en el anexo III (casilla de Información voluntaria: «Autorizamos a los mayores de edad empadronados en esta hoja para comunicar al Ayuntamiento las futuras variaciones de sus datos y para obtener certificaciones o volantes de empadronamiento»).

En cuanto al juicio de ponderación de intereses por parte del Ayuntamiento, es necesario que este disponga de toda la información necesaria lo que supone, no sólo conocer la finalidad para la que se solicitan los datos, sino, muy especialmente, la incidencia que pueda tener en la esfera de los afectados la comunicación de sus datos, lo que implica el cumplimiento del deber de información en el momento de la inscripción padronal previsto en el artículo 13 del Reglamento general de protección de datos y el posible ejercicio por los afectados de su derecho de oposición al amparo del artículo 21 del mismo.

Cuando las inscripciones sean anteriores a la entrada en vigor del Reglamento general de protección de datos y no se haya informado de la posible cesión de los datos de los afectados a un tercero con interés legítimo (ni se disponga de la autorización de los de empadronados en la misma vivienda otorgada en la hoja padronal), antes de proceder a la expedición del certificado o volante de empadronamiento, deberá cumplirse con el deber de información a los efectos de realizar el mencionado juicio de ponderación.

Algunos supuestos en los que prevalecerían los intereses del afectado y no procedería la comunicación de sus datos serían, por ejemplo, los de las víctimas de violencia de género o de menores (cuando el certificado o volante no se solicite por quien ostente su representación legal), o los de personas inscritas en la misma vivienda para las que se haya iniciado, o proceda la iniciación, de un expediente de baja de oficio por no residir ya en la misma, en cuyo caso únicamente se reflejará en el certificado o volante el número de personas en esa situación, indicándose en el apartado de «observaciones» que se encuentran incursos en el citado procedimiento.

(...)

Segons el que disposa la instrucció analitzada, l'emissió de certificacions i volants que incloguin totes les persones inscrites en un mateix domicili, implica el tractament de dades personals, que ha d'estar fonamentada en algun dels supòsits previstos a l'article 6.1 del RGPD. Per tant, quan ho sol·liciti un particular, serà necessari disposar del consentiment de tots els inscrits a l'habitatge (article 6.1.a) o tenir un interès legítim que prevalgui sobre els interessos o drets i llibertats fonamentals dels afectats (article 6.1.f), el qual requerirà en cada cas un judici de ponderació per part de l'Ajuntament.

Quant al judici de ponderació d'interessos per part de l'Ajuntament, és necessari que aquest disposi de tota la informació necessària, la qual cosa implica no només conèixer la finalitat per a la qual es sol·liciten les dades, sinó també la incidència que la comunicació d'aquestes dades pugui tenir en la vida dels afectats.

La resolució identifica alguns casos en què prevaldrien els interessos de l'afectat i no procediria la comunicació de les seves dades, serien, per exemple, els de víctimes de violència de gènere o de menors (quan el certificat o volant no el sol·liciti qui ostenta la seva representació legal), o les persones inscrites en el mateix habitatge per a les quals s'hagi iniciat o procedeixi iniciar un expedient de baixa d'ofici per no residir ja en el mateix.

En el cas que ens ocupa, el judici de ponderació d'interessos que ha de realitzar l'Ajuntament ha de considerar tota la informació necessària per valorar tant la finalitat per a la qual es necessita la informació com la incidència que pot tenir la comunicació de les dades en les persones afectades.

Per la informació aportada, semblaria que la persona sol·licitant podria tenir un interès legítim en accedir a la informació, en la mesura que és la propietària de l'immoble en el qual s'ha produït un empadronament irregular.

Segons la informació proporcionada, la persona sol·licitant és la propietària d'un immoble on una tercera persona s'ha empadronat irregularment, presumptament falsificant un contracte de lloguer. Al respecte, l'ajuntament ja hauria iniciat un procediment de baixa d'ofici per inscripció indeguda, qüestió que corroboraria que s'havia produït una inscripció irregular en

el padró municipal emprant com a domicili un immoble propietat de la persona sol·licitant de la informació.

Cal posar de manifest que la consulta no s'acompanya de la informació suficient que permeti a aquesta Autoritat efectuar una ponderació tenint en consideració totes les circumstàncies que poden afectar a ambdues parts interessades.

Per una banda, l'ajuntament ha de valorar els possibles perjudicis que per a la persona propietària li pot ocasionar la situació produïda. Així, cal valorar si la informació és necessària per emprendre accions judicials per defensar els seus drets. Així mateix, no es pot descartar que la sol·licitant pugui necessitar aquesta informació per evitar altres perjudicis derivats de l'empadronament irregular.

Cal tenir en consideració que l'empadronament irregular pot tenir diverses conseqüències negatives per a la persona propietària, com ara responsabilitats fiscals o tributàries, responsabilitats administratives, contractuals, etc.

La propietària té dret a la protecció de la seva propietat segons l'article 33 de la Constitució Espanyola, que garanteix el dret a la propietat privada i a la seva protecció jurídica. Aquest dret inclou la capacitat de la propietària per defensar-se davant de l'ús fraudulent del seu immoble, com en el cas d'un empadronament irregular basat en la falsificació d'un contracte de lloguer.

L'article 24 de la Constitució Espanyola garanteix el dret a la tutela judicial efectiva, que inclou el dret d'accés als tribunals per a la defensa dels seus drets i interessos legítims. Per exercir aquest dret, la propietària podria necessitar conèixer la identitat de la persona que s'ha empadronat irregularment, per tal de poder iniciar les accions legals pertinents.

En aquest context, i sense perjudici de la valoració que pugui fer l'ajuntament amb tota la informació del cas concret, i les circumstàncies personals de la persona empadronada irregularment (valorar si es dona alguna de les circumstàncies que requeririen d'una especial protecció), es podria apuntar que la persona propietària podria tenir un interès directe i legítim en conèixer la identitat de la persona empadronada.

Ara bé, la possibilitat d'accedir a la informació sol·licitada sobre la base d'aquesta habilitació resultaria d'aplicació únicament si la persona sol·licitant estigués empadronada en el mateix domicili que la persona sobre la qual es demana la identificació. En cas contrari, s'hauria de recórrer al règim general de la normativa de transparència per determinar l'accés a la informació, tot i què podem avançar que, determinada l'existència d'un interès legítim per la persona sol·licitant, la conclusió sobre l'accés hauria de ser la mateixa.

IV

La LTC, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a "accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda" (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix "informació pública" com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Per la seva part, l'article 53.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (RLTC), concreta que és informació pública objecte del dret d'accés "tota la informació, qualssevol dades o documents que les administracions públiques han elaborat, posseeixen, o poden legítimament exigir a terceres persones com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions."

En aquest context, la informació sol·licitada, relativa al padró municipal d'habitants s'ha de considerar "informació pública" d'acord amb l'article 2.b) de l'LTC, i, en conseqüència, resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa, que estableix, com a criteri general, que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (article 20 i següents). En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

L'article 23 de l'LTC estableix que "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."

Aquest article estableix un règim general d'exclusió de determinades dades que, pel seu caràcter, mereixen una especial protecció i només poden ser objecte del dret d'accés si la persona afectada consent de forma expressa: les esmentades categories de dades taxades per la Llei, són: la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, així com les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública de l'infractor. Les dades d'empadronament a que fa referència la consulta, no quedarien, doncs, incloses en aquest precepte

Per la seva banda, l'article 24.2 de la LTC estableix que:

"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."

En el cas plantejat, per a determinar si la persona sol·licitant té dret a accedir a la informació sol·licitada l'ajuntament ha de fer una ponderació dels drets en joc, per una banda l'interès públic en la divulgació de la informació i, per una altra banda, l'afectació que l'accés pugui tenir en dret a la protecció de dades de la persona afectada. En aquesta ponderació s'han de tenir en compte, com estableix l'article 24.2 LTC transcrit, entre d'altres circumstàncies el temps transcorregut, la finalitat específica de l'accés, que es tracti de dades de menors o l'afectació de la seguretat de les persones.

Igualment, en aquest procés de ponderació cal aplicar els principis generals establerts en la mateixa LTC, com l'aplicació restrictiva dels límits en benefici del dret d'accés (article 20.2 LTC), així com una aplicació proporcional a l'objecte i la finalitat de protecció, atenent a les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació (article 22.1 LTC).

D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés a la informació pública no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma. Ara bé, el fet de conèixer la finalitat de l'accés és un element que s'ha de tenir en consideració en la ponderació dels drets en joc. De fet, l'interès particular que pot ser perseguit per la persona que sol·licita l'accés, està previst com a criteri de ponderació a l'article 15.3.b) de la LT, en establir expressament que cal prendre en consideració "La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (...)".

La dimensió privada o particular del dret d'accés a la informació pública es concreta en permetre a les persones accedir a la informació que pugui tenir interès per a la seva esfera d'interessos particulars i, en aquest sentit, la finalitat de l'accés juga un paper essencial a l'hora de ponderar entre els dos drets en joc. Aquests interessos particulars han d'estar alineats amb la finalitat última de la normativa de transparència que no és altra que "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" (article 1.2 LTC).

Pel que fa a la finalitat de l'accés, com s'ha exposat en el fonament III d'aquest dictamen, la persona sol·licitant, com a propietària de l'immoble on s'ha produït l'empadronament irregular podria acreditar un interès legítim en conèixer el nom i cognoms de la persona empadronada de manera irregular per a l'exercici d'accions judicials o per respondre de les conseqüències administratives o fiscals que aquest fet hagi pogut produir en la seva esfera personal o patrimonial, fonamentat en el seu dret a una tutela judicial efectiva (article 24 CE).

Per altra banda, cal analitzar si la comunicació de la informació pot suposar una ingerència significativa en el dret a la protecció de dades de la persona afectada. Per tal de fer una ponderació acurada sobre els diferents drets i interessos en joc, es fa avinent la importància de complir amb el tràmit d'audiència previst a l'article 31 de l'LTC, i donar trasllat de la sol·licitud a la persona afectada per tal que aquesta manifesti allò que consideri oportú. Conèixer quina és la posició de les terceres persones afectades i les circumstàncies o motius que puguin tenir per oposar-se és sempre un element que podria ser rellevant a l'hora de decantar-se per fer prevaldre el dret d'accés o el dret a la privacitat d'aquests tercers.

Ara bé, com ha manifestat reiteradament aquesta Autoritat, la mera negativa de la persona afectada a l'accés a les seves dades no és suficient, ja que aquesta ha de justificar de manera suficient el perjudici que la divulgació de la informació li podria ocasionar, exposant les circumstàncies personals o motius concrets que hi concorren.

A manca de circumstàncies personals que s'hagin de tenir en consideració, un dels criteris de ponderació previstos a l'article 15.3.c) de l'LT, és el menor perjudici als drets dels afectats en el cas que els documents únicament continguin dades de caràcter indentificatiu d'aquells. En el cas que ens ocupa només es sol·licita accedir a la identitat de la persona empadronada, i, per tant, aquesta constitueix una circumstància favorable al dret del sol·licitant de la informació.

En conseqüència, atès que la sol·licitant és la propietària del domicili en el qual s'ha empadronat una persona de manera irregular, si la finalitat de l'accés a la informació consisteix en afrontar els perjudicis que l'empadronament irregular podria ocasionar en els seus drets i iniciar les accions judicials oportunes, i en la mesura que l'ajuntament verifiqui que la comunicació d'aquesta informació no comporta un perjudici significatiu pel dret a la protecció de dades de la persona afectada, es podria concloure que la normativa de protecció de dades no constitueix un impediment per a comunicar la informació sol·licitada.

Conclusions

La normativa de protecció de dades no impediria comunicar la informació sol·licitada sempre que, a la vista de les circumstàncies concretes del cas plantejat, l'Ajuntament pugui determinar l'existència d'un interès legítim en la persona sol·licitant i que no existeixen motius significatius que puguin produir un perjudici al dret a la protecció de dades de la persona afectada.

Barcelona, 2 d'agost de 2024