

POSIBILIDAD DE USAR LOS DATOS PADRONALES DE UN AYUNTAMIENTO PARA REMITIR ESCRITO A LOS PROPIETARIOS DE VIVIENDAS VACIAS DEL MUNICIPIO Y SU POSTERIOR CESIÓN AL GOBIERNO VASCO

INFORME JURÍDICO QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA REALIZADA POR ... DE AMOREBIERA-ETXANO SOBRE "POSIBILIDAD DE UTILIZAR LOS DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL PARA DIRIGIR UN ESCRITO A CADA UNO DE LOS PROPIETARIOS DE VIVIENDAS DESOCUPADAS DEL MUNICIPIO PARA SABER SI ESTAN INTERESADOS EN ARRENDAR SUS VIVIENDAS Y UNA VEZ CONOCIDAS LAS RESPUESTAS PODER CEDER DATOS AL GOBIERNO VASCO"

CN05-020

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de octubre de 2005 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito del ... del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano en la que se eleva consulta en relación al asunto más arriba referenciado.

En el escrito de remisión de la consulta se dice que:

El Departamento de vivienda y Asuntos Sociales del gobierno Vasco presta un servicio denominado BIZIGUNE por el que se facilita el alquiler de viviendas de propiedad privada a particulares. A través de este servicio se facilita al arrendador el cobro del arrendamiento y el no deterioro de su vivienda. Al arrendatario, le permite acceder a una vivienda por un precio asequible e incluso puede obtener créditos a bajo interés para su arreglo.

Para que este servicio se pueda realizar, es preciso disponer de un censo de viviendas desocupadas en el municipio y conocer, si sus propietarios están dispuestos a arrendarlas en las condiciones que el Gobierno tiene establecidas. Esto se podría facilitar en gran medida, si desde el Ayuntamiento se suministrara al Gobierno Vasco un listado de viviendas en condiciones de ser alquiladas.

El Ayuntamiento, a través del Padrón de Habitantes conoce las viviendas que en la actualidad se encuentran desocupadas en este municipio.

El artículo 17 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

"Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las Administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley"

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de datos en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

La consulta elevada plantea en realidad la adecuación a la normativa sobre protección de datos de carácter personal de una doble y sucesiva actuación del propio Ayuntamiento.

Por una parte, la posibilidad de, utilizando los datos padronales, dirigirse a los propietarios de viviendas desocupadas para saber si están interesados en arrendar sus viviendas. De otra, la posibilidad de ceder los datos así obtenidos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Evidentemente, la primera actuación es condición para el análisis de la segunda, por lo que debe iniciarse por examinar la posibilidad de la misma.

II

Suponiendo la actuación sobre la que gira la consulta una utilización de dichos datos padronales, son dos las cuestiones que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar el régimen jurídico al que se encuentra sometido el padrón municipal, y en segundo, los principios a los que se encuentra sometido el tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en el padrón.

Desde la primera vertiente, dicho régimen jurídico se contiene, básicamente, en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las Leyes 4/1996, de 10 de enero, de modificación de la LBRL en esta materia y en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de Extranjería

Interesa destacar, a los efectos del presente Dictamen, el artículo 16, a cuyo tenor:

“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.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

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: Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de

Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

3. 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 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.

Dicha norma encuentra su desarrollo directo a través del Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1690/1986, un régimen jurídico detallado:

De la misma manera, los apartados primero y segundo del artículo 17 establecen

“La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.”

III

La segunda perspectiva obliga a tener en cuenta los dos primeros apartados del artículo 4 de la LOPD, a cuyo tenor:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento cuando sean adecuados pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerarán incompatibles el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.”

Es ya constante y consolidada, la doctrina de otras Agencias de Protección de Datos en relación a la interpretación de la que, desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, debe ser objeto dicho régimen jurídico.

Así, la Agencia Española de Protección de Datos, en diferentes informes y resoluciones, ha dejado dicho que

“De la LBRL se deduce que la finalidad para la que sirven los datos del Padrón Municipal es la constitución de la población del municipio, la adquisición de la condición de vecino y la acreditación de la residencia en el municipio y del domicilio habitual del mismo.

Para la efectividad del cumplimiento de estas finalidades se establece la obligación de inscripción en el Padrón municipal por parte de quien resida habitualmente en el municipio respectivo, lo que supone una excepción al principio básico de la necesidad del consentimiento del ciudadano para la legalidad del tratamiento de sus datos, contenido en el artículo 6.1 de la LOPD. Esta excepción se funda en lo establecido en el artículo 6.2 que permite el tratamiento incontestado de los datos por parte de las Administraciones Públicas "para el ejercicio de sus funciones... en el ámbito de sus competencias".

Básicamente la misma doctrina se contiene en la Recomendación 1/2004, de 14 de abril de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid sobre tratamiento y utilización de los datos del padrón municipal.

La jurisprudencia de diferentes órganos judiciales por otra parte, ha considerado acertada la doctrina más arriba referenciada.

Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 21 de Abril de 2004 a cuyo tenor

“... se conciben los ficheros o registros de población, entre los que cabe incluir al padrón municipal, como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones públicas y de los ciudadanos, y que su uso vendrá determinado en el cumplimiento de las competencias que por el ordenamiento jurídico le viene atribuido

...así las cosas, no puede mantenerse que la utilización por el Alcalde de Sabadell de unos datos obtenidos del padrón municipal para remitir las cartas a los vecinos nacidos en Lorca haya vulnerado el art. 4.2 LOPD porque dichos datos no se utilizaron para una finalidad incompatible con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos sino precisamente para el ejercicio de una competencias municipales como son las de integración social que alcanza especial relevancia en territorios con alto índice de población originaria de otras zonas del territorio nacional que un buen día se vieron obligados a dejar su tierra en busca de mejores condiciones de vida.

Pues bien, esa actividad pública municipal encaminada a cultivar los lazos de unión entre los pueblos, a que no se produzcan una pérdida de su identidad, evitando su desarraigo a las siguientes generaciones entra dentro de las funciones competenciales que el ordenamiento jurídico atribuye a los municipios y en ningún caso puede considerarse que los hechos imputados son constitutivos de la infracción del artículo 4 LOPD”

En el mismo sentido la muy reciente Sentencia 193/2005, de 26 de julio de 2005, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Madrid,

”... y lo cierto es que el Padrón Municipal no está previsto que pueda ser utilizado por el Alcalde-Presidente para comunicarse con los vecinos en los términos acreditados para dirigirles cartas de felicitación navideña y por tanto tal finalidad no resulta compatible con el usos principal del padrón municipal, pues nada tiene que ver con las finalidades previstas de la competencia municipal que se recoge en el artículo 25 de la LBRL ni se corresponden con los servicios propios de la competencia municipal prevista en el artículo 26 ... lo que revela que excede de las finalidades del Fichero Municipal que tiene dicho Ayuntamiento para otras finalidades a que se alude en el artículo 15 y 16 LBRL y que revela que se ha apartado del principio de finalidad del Fichero Padrón Municipal de Habitantes”

La conclusión que, razonablemente cabe extraer de cuanto se lleva dicho es que la utilización de los datos del Padrón Municipal por parte del propio Ayuntamiento debe respetar el principio de compatibilidad de finalidades contemplado en el artículo 4 de la LOPD y la verificación del cumplimiento de dicho principio está ligado o conectado en cualquier caso al legítimo ejercicio de una competencia que a dicho Ayuntamiento venga atribuida por los artículos 25 y 26 de la LBRL.

Fuera de dichos supuestos el tratamiento de los datos precisará de una habilitación legal o del consentimiento de sus titulares, siendo de aplicación, en su caso, las excepciones previstas en el artículo 6.2 de la propia LOPD.

No resta sino aplicar la anterior doctrina al supuesto que nos ocupa, lo cual exige verificar si la actuación sometida a consulta encuentra encaje, en primer lugar, en la propia LBRL.

A juicio de esta Agencia, la cobertura legal vendría dada por el artículo 25.2 d) de la LBRL, en cuya virtud corresponde al Ayuntamiento

“Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.”

Desde dicha perspectiva, no parece que exista impedimento alguno para proceder a dicha utilización o tratamiento de datos de carácter personal derivados del Padrón Municipal.

Obsérvese sin embargo que de dicho tratamiento, se obtiene por el Ayuntamiento nuevos datos de carácter personal de algunos de sus vecinos, datos referentes al interés o desinterés de dichos vecinos en relación al programa Bizigune.

En dicho sentido la operación supondrá, o bien la creación de un nuevo fichero, en cuyo caso debiera cumplir con todos los requisitos de carácter formal (creación, inscripción en el registro, etc...) contemplados en la Ley, o bien supondrá la existencia de un fichero temporal para cuyo caso, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 7, a cuyo tenor:

“1. Los ficheros temporales deberán cumplir el nivel de seguridad que les corresponda con arreglo a los criterios establecidos en el presente Reglamento.

2. Todo fichero temporal será borrado una vez que haya dejado de ser necesario para los fines que motivaron su creación.”

De la misma manera, la obtención de nuevos datos supondrá para los casos en los que exista una contestación expresa, una recogida de datos de carácter personal y por lo tanto, el deber del Ayuntamiento de informar a sus vecinos.

Por ello sería exigible desde la perspectiva que nos ocupa informar expresa y claramente a los vecinos de cuales son los motivos y finalidades por las que se procede a dicha comunicación desde el Ayuntamiento, así como las consecuencias que la aceptación o negativa de la propuesta pueden tener en orden a la posterior cesión al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

V

La peculiaridad del caso que se plantea en la consulta radica en el hecho de que dicha utilización no está prevista, a lo que parece, para el concreto ejercicio de dicha competencia por el propio Ayuntamiento, sino, en el ámbito de colaboración entre Administraciones Públicas, para facilitar el ejercicio de la competencia de la Administración General.

Dicha peculiaridad se desprende de la segunda conducta sometida a consulta, relativa a la posibilidad de ceder los datos resultantes de las comunicaciones a otra Administración.

No se hace mención expresa en la consulta a cuáles serían los concretos datos objeto de cesión, si la de aquellos que manifestaran interés en el programa BIZIGUNE o la de todos; esto es,

también los de aquellos que manifestaran expresamente su desinterés o, simplemente, no manifestaran nada.

Para el primer supuesto (los que manifiesten interés), no observa esta Agencia impedimento alguno para dicha cesión, no solo porque encontraría amparo expreso en lo dispuesto en el artículo 21 de la LOPD, esto es, la cesión del nuevo dato obtenido por el Ayuntamiento, lo sería para el ejercicio de la misma competencia sobre la misma materia, sino, lo que a juicio de esta Agencia es más importante porque, dicha cesión sería conforme con el principio general de compatibilidad de las finalidades expresado en el artículo 4.2 LOPD, puesto que la lógica de las cosas indica que en la comunicación que practicara el propio Ayuntamiento al vecino correspondiente quedaría clara cual era la finalidad de dicha comunicación. Así las cosas, el consentimiento para ceder sus datos al Departamento que pone en marcha el programa debiera entenderse prestado por el propio vecino que, en lógica correspondencia a su interés, preverá la comunicación correspondiente del Departamento, sin que deba asaltarle duda alguna sobre cual es el origen del conocimiento de sus datos por la Administración General y cual es la finalidad para la que es cedido dicho dato.

En cualquier caso, los datos que se debieran ceder al Departamento debieran ser de acuerdo con el artículo 4.1 los estrictamente necesarios, adecuados y no excesivos en relación con el fin perseguido, que no es otro que el de la comunicación entre el Departamento y el vecino a efectos informativos y para la satisfacción del interés del vecino.

VI

No es tan clara la respuesta respecto a los dos restantes grupos.

Para el supuesto de que se cedan los datos personales de aquellos que manifiesten expresamente su no interés en el programa o no contesten nada, dicha cesión a juicio de esta Agencia, vulneraría el artículo 4.2 LOPD, en cuya virtud, "Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos", esto es no cumpliría la finalidad para la cual se recogieron, puesto que no existe interés en el vecino en que se proceda a comunicación alguna por parte del Departamento de Vivienda en relación con el tan citado programa, sin que, por otra parte, exista obligación legal que exija a dichos vecinos, bien a estar informados de dicho programa, bien a poner en conocimiento de dicho Departamento la existencia de una vivienda de su propiedad que cumpla las condiciones previstas en el Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el Programa de Vivienda Vacía, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública Vivienda y Suelo de Euskadi S.A/Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A (VISESA), o de cualquier otra.

CONCLUSIÓN

- 1.- La utilización de los datos del padrón para dirigir una carta a los propietarios de las viviendas desocupadas del municipio para saber si están interesados en arrendar sus viviendas dentro del programa BIZIGUNE no es contrario a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.
- 2.- En dicha comunicación se debe informar expresa y claramente a los destinatarios de cuales son los motivos y finalidades por las que se produce la misma así como que el resultado será, en su caso, cedido al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco
- 3.- La cesión de las respuestas al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, será posible respecto de aquellos que hayan mostrado expresamente su interés en dicho programa.