



DICTAMEN Nº D19-013

DICTAMEN RELATIVO AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES QUE SE PRETENDE REALIZAR EN UN ESTUDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA DESHABITADA O VIVIENDA VACÍA

ANTECEDENTES

PRIMERO: Por el Ayuntamiento [...] se ha solicitado dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en relación con la cuestión descrita en el encabezamiento. En el escrito de solicitud, se expone lo siguiente:

«El Pleno del Ayuntamiento [...] en sesión celebrada el 31 de enero de 2019, aprobó el presupuesto municipal que contempla el incremento de partida presupuestaria para la realización de un “Estudio de Vivienda Vacía” en [...].

Mediante dicho “Estudio” se pretende conocer la situación real de la vivienda deshabitada [...] para poder promover medidas positivas para su movilización y puesta a disposición de los vecinos y vecinas del municipio.

Además de ayudar a determinar las necesidades de vivienda se contemplan también como objetivos fundamentales, por un lado, tener los datos más precisos sobre la situación real de la vivienda vacía [...] y por otro, conocer los motivos que mantienen dichas viviendas en esta situación. Todo ello a fin de cumplimentar el mandato constitucional recogido en el artículo 47 de la Constitución y regulado en la CAPV en la Ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda.

Esta información es necesaria para la adopción de políticas municipales diseñadas para movilizar la ocupación de viviendas deshabitadas cualquiera que sea la fórmula a adoptar: fomento del alquiler, creación de un equipamiento de viviendas, políticas de alquiler, subvenciones para la adquisición de vivienda etc.

Para llevar a cabo este estudio, se plantea (entre otros):

- *Utilización del Padrón de viviendas*
- *Solicitud al Consorcio de Aguas de los listados de consumos”.*

Siendo que el Delegado de Protección de Datos de este Ayuntamiento, ha procedido a presentar informe en el que concluye textualmente:

“A la vista de la documentación presentada, no se determina la legitimación en bases jurídicas apropiadas para proceder al tratamiento de los datos personales que se pretende incluir en el contrato de Estudio de Vivienda Deshabitada.

Resultando que el contrato planteado conlleva riesgos asociados a las operaciones de tratamiento, teniendo en cuenta la importancia, naturaleza, el alcance, el contexto y fines del tratamiento, el técnico firmante del presente informe procede a proponer las siguientes recomendaciones ante el Responsable del Tratamiento:



- *Realizar la correspondiente consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito del contrato que desea llevarse a cabo. Adjuntándose al presente informe la documentación apropiada a tal fin.*
- *Proceder a la suspensión del procedimiento de contratación hasta la emisión del dictamen solicitado, así como someter la ejecución del mismo al contenido del dictamen citado”.*

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, el Ayuntamiento [...] plantea la presente consulta, a fin de verificar la posibilidad de realización de un estudio de Vivienda Deshabitada, su ajuste al derecho y a la diversa normativa aplicable, y en concreto a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, así como las cautelas que deben tener en cuenta en su caso.»

Se acompaña al citado escrito de solicitud, dictamen del Delegado de Protección de Datos del Ayuntamiento [...] de 11 de abril de 2019 solicitado por la Concejalía de Urbanismo y Vivienda de dicho Ayuntamiento, y un borrador del pliego de prescripciones técnicas.

En el citado borrador del pliego de prescripciones técnicas se describe el trabajo a desarrollar por el licitador al que se le adjudicaría el contrato para llevar a cabo el citado estudio de vivienda vacía:

- Análisis de la necesidad de vivienda de los vecinos y vecinas con descripción de sus condiciones socioeconómicas y unidades convivenciales.
- Diagnóstico de situación sobre la vivienda deshabitada, que deberá contener:
 - Cuantificación de las viviendas deshabitadas.
 - Características de dichas viviendas y del edificio en el que se encuentran identificadas geográficamente, entre ellas, **el régimen de propiedad en cuanto a si la vivienda deshabitada tiene propietario único o titularidad compartida.**
 - **Entrevistas personales con las personas propietarias de vivienda deshabitada** con el fin de conocer los motivos por los que no ponen en el mercado sus viviendas y averiguar qué medidas les parecerían positivas para movilizar sus viviendas. El porcentaje de personas propietarias entrevistadas en ningún caso habrá de ser menor del 10% del total.
- Identificación y propuestas de medidas innovadoras de cara a la movilización de vivienda deshabitada.

Ante las dudas respecto de la adecuación a la normativa de protección de datos de carácter personal que las actuaciones descritas suscitan, se solicita el dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

SEGUNDO: El artículo 17.1 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 citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

Según se expone en la consulta, el Ayuntamiento pretende realizar un “*Estudio de Vivienda Vacía*” en el municipio, para conocer tanto la **situación real** de la vivienda deshabitada a fin de promover medidas positivas para su movilización y puesta a disposición de los vecinos y vecinas del municipio, como los **motivos** que mantienen dichas viviendas en esta situación.

El Ayuntamiento entiende que la información resultante es necesaria para la adopción de políticas municipales diseñadas para movilizar la ocupación de viviendas deshabitadas.

Dicho ente local se apoya para realizar este estudio en el artículo 47 de la Constitución y en la Ley 3/2015 de 18 de junio, de Vivienda.

Y para llevar a cabo el estudio, el Ayuntamiento se plantea, entre otros, la utilización del Padrón de Viviendas (padrón municipal) y la solicitud al Consorcio de Aguas de los listados de consumos.

Asimismo, se prevé que para realizar un diagnóstico de situación sobre la vivienda deshabitada se realicen, entre otras actuaciones, “*entrevistas personales con las personas propietarias de vivienda deshabitada con el fin de conocer los motivos por los que no ponen en el mercado sus viviendas y averiguar qué medidas les parecerían positivas para movilizar sus viviendas*”.

Para poder dar una respuesta adecuada a la consulta vamos a centrarnos en los datos personales que se pretenden tratar según la consulta:

- Explotación de los datos del padrón municipal de habitantes, para obtener la información correspondiente a la localización de las viviendas que no tienen a ningún vecino empadronado en las mismas. La consulta se refiere al “padrón de viviendas”, pero entendemos que este término hace referencia al padrón municipal de habitantes de los artículos 15 y ss. de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Los consumos de agua de las viviendas que el Consorcio de Aguas tiene registrados.
- Los datos personales de los titulares de las viviendas vacías, a los que se pretende entrevistar. Por lo tanto, se trata de la información sobre la titularidad (de esa forma conocer si la vivienda pertenece a uno o a varios titulares), y los datos de contacto para su localización.



II

El tratamiento de datos a que se refiere la consulta en tanto se refieran a datos de personas físicas estará sometido al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

El RGPD establece, entre otros, como principios relativos al tratamiento de datos personales el “principio de licitud” [art. 5.1 a)], es decir, que los datos personales deberán ser tratados de manera lícita.

Así, en el artículo 6 del RGPD se recogen de forma concreta aquellas condiciones o bases jurídicas que hacen lícito el tratamiento de los datos personales, entre las que se encuentra el consentimiento prestado por el interesado para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos [art. 6.1 a)].

A falta de este consentimiento, habrá que analizar si los tratamientos pretendidos en la consulta serían lícitos amparándose en algunas de las bases jurídicas restantes que recoge el RGPD.

Y siendo la consultante una Administración Pública, que pretende realizar un estudio de la vivienda deshabitada en el municipio, y con la información que proporcione dicho estudio “promover medidas positivas para su movilización y puesta a disposición de los vecinos y vecinas del municipio”, el Ayuntamiento deberá analizar si el tratamiento pretendido tiene encaje en el artículo 6.1. e) del RGPD, que dice textualmente:

“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**”.

A su vez, el artículo 6.3 del RGPD exige que la base jurídica citada deberá ser establecida por el Derecho de la Unión, o por el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento, estableciéndose asimismo lo siguiente:

“La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido”.

Asimismo, la LOPDGDD, en artículo 8.2, dispone lo siguiente:

“El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del



Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley”.

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) dispone en su artículo 25.2 a) que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en su artículo 17.1.7), establece que en el marco de esta ley y en la legislación que sea de aplicación, los municipios podrán ejercer competencias propias en planificación, programación y gestión de viviendas.

Asimismo, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en su artículo 10, atribuye competencias a las entidades locales territoriales en materia de vivienda en los siguientes términos:

*“1. El Gobierno Vasco, los territorios históricos y las **entidades locales de carácter territorial**, a través de sus órganos correspondientes, ostentarán competencias y responsabilidades en materia de vivienda en los términos de la presente ley, así como de la normativa que les resulte de aplicación.*

*2. Corresponden a los **ayuntamientos** las competencias de ordenación, promoción, gestión, adjudicación y control de los alojamientos dotacionales de su titularidad, así como de las viviendas, locales y anejos de régimen tasado municipal, ya sean de nueva construcción o derivados de planes específicos de rehabilitación y regeneración urbana.*

*3. En los términos también previstos en esta ley, corresponden igualmente a los **ayuntamientos** las facultades y potestades de intervención pública en materia de inspección, adopción de medidas provisionales e intervención para garantizar el uso adecuado de las edificaciones, así como de incidencia en el mercado de la vivienda, y el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vivienda.*

4. Las entidades locales de carácter territorial que por su dimensión o falta de recursos tengan dificultad en el ejercicio, por sí o asociadas, de sus competencias en materia de vivienda podrán encomendar o delegar el citado ejercicio en el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco o en la diputación correspondiente, de acuerdo con lo prevenido en la legislación sobre procedimiento administrativo”.

El artículo 4 de la Ley 3/2015 de Vivienda, a efectos de dar cumplimiento a la función social de la vivienda, dispone en sus apartados 3 y 4 lo siguiente:

*“3.- El departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco y las **entidades locales** promoverán las acciones de fomento y concertación, así como las intervenciones de advertencia y persuasión que resulten necesarias, en el ámbito de sus competencias respectivas, al objeto del cumplimiento de la función social de las viviendas, alojamientos y edificaciones.*

*4. Igualmente, el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco y las **entidades locales** colaborarán en la identificación, delimitación y declaración de los ámbitos y situaciones aisladas en que se produzca incumplimiento de la función social, así como en la adopción de las medidas que resulten legalmente procedentes para garantizar el cumplimiento de la mencionada función social”.*



Analicemos a continuación si los tratamientos de datos personales en los términos que se plantean en la consulta son conformes a la normativa que regula el derecho fundamental a la protección de datos personales.

III

De conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 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*”.

El tratamiento de los datos del padrón municipal se regula en el artículo 16.3 de la LBRL:

“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”.

Por tanto, el Ayuntamiento podrá tratar los datos del padrón municipal siempre que dichos datos sean necesarios para el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, y la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

IV

En cuanto a los datos personales de los titulares de las viviendas del municipio que el Ayuntamiento considere que están vacías o deshabitadas, el Ayuntamiento no expone en su consulta de quién o a través de qué forma pretenden acceder a los mismos.

Los datos de identidad de las personas titulares de viviendas pueden encontrarse en registros administrativos como el catastro inmobiliario; y de forma indirecta, a través del Impuesto municipal de Bienes inmuebles, al ser los titulares de las mismas los sujetos pasivos del impuesto. Así podemos distinguir:

IV.1). – Los datos procedentes del catastro inmobiliario.

El acceso al catastro inmobiliario viene regulado en la Norma Foral 3/2016, de 18 de mayo, del Catastro Inmobiliario Foral del Territorio Histórico de Bizkaia, que en su artículo 48 considera **datos protegidos** a efectos de dicho acceso, **el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario Foral como titulares catastrales.**

El artículo 49 de la Norma Foral 3/2016 establece las condiciones generales de acceso, estableciendo en su apartado 1 que “todas las personas podrán acceder a la información de los inmuebles de su titularidad y a la información de datos no protegidos, contenidos en el Catastro Inmobiliario Foral.”

Y en el apartado 2 del artículo 49 se establece que, además, podrán acceder a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del o de la afectada, entre otros:



“a) Los órganos de la Diputación Foral de Bizkaia, de las demás Diputaciones Forales y de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de las demás Administraciones públicas territoriales; la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, con las limitaciones derivadas de los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad”.

El Ayuntamiento, como Administración pública territorial que es, podrá tener acceso a los datos de identidad de los titulares de las viviendas con las limitaciones impuestas en dicho artículo 49.2 a) de la Norma Foral 3/2016, es decir, cuando el tratamiento de esa información sea estrictamente necesario para el ejercicio de las competencias que el Ayuntamiento actúa en materia de vivienda.

IV.2). – Los datos con trascendencia tributaria.

Los datos con trascendencia tributaria, como son los derivados del impuesto sobre bienes inmuebles, de conformidad con el artículo 94.1 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, *“tienen carácter **reservado** y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros”*. El mismo artículo 94.1 establece una serie de excepciones, que permiten la cesión de dichos datos, y entre ellas, la que recoge en su letra l), cuando dicha cesión tenga por objeto *“la colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados”*.

Así, la Norma Foral 2/2005 permite la cesión de datos con trascendencia tributaria a las Administraciones Públicas para el desarrollo de sus funciones, siempre que cuente previamente con el consentimiento de la persona interesada (el obligado tributario).

V

Los datos de consumo de agua de las viviendas del municipio, cuyo tratamiento es responsabilidad del Consorcio de Aguas [...], es otra información a la que pretende acceder el Ayuntamiento para realizar el estudio de vivienda deshabitada.

El Ayuntamiento en su consulta explica que con el estudio de la vivienda deshabitada que pretende realizar se pretende dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 47 (*“los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo”* el derecho disfrutar de una vivienda digna y adecuada) y regulado en la ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda.

La Ley de Vivienda prevé expresamente en su artículo 64.1 la posibilidad de que las Administraciones competentes puedan al requerir y tener en cuenta los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos y los consumos anormales, por exceso o por defecto, de agua, gas y electricidad.

Además, el apartado 2 de este mismo precepto legal dispone que *“las compañías suministradoras y entidades gestoras de los servicios señalados en el apartado 1 de este artículo estarán obligadas a facilitar los datos que se requieran para acreditar el uso inadecuado de las viviendas, con pleno respeto a la normativa de protección de datos.*



Asimismo, deberá respetarse dicha normativa en la obtención de datos y tratamiento de la información obtenida de cualquier otro registro público”.

No obstante, se advierte que este artículo 64 de la Ley de Vivienda regula los medios para acreditar el uso inadecuado de las viviendas, legitimando el tratamiento de esos datos para esa concreta finalidad, tal y como expresamente señala su apartado 1.

El artículo 56 de la ley 3/2015 define la vivienda deshabitada como aquella vivienda que permanezca desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, salvo que concurra motivo que justifique su no utilización en los términos previstos en esta ley y en su normativa de desarrollo.

Asimismo el citado artículo establece que la resolución por la que se declare la vivienda deshabitada deberá ir precedida de un procedimiento administrativo con audiencia a los titulares de la vivienda.

La resolución que declare una vivienda como deshabitada conlleva una serie de efectos jurídicos, entre los que cabe destacar su inscripción en el Registro de Viviendas Deshabitadas, registro que tiene carácter autonómico y se reside en el departamento competente en materia de vivienda, (art. 58.2), y se define como un instrumento básico para el control y seguimiento de dichas viviendas, y ello al servicio de las potestades administrativas que la Ley 3/2015 reconoce (art. 58.1).

A día de hoy dicho Registro está pendiente de su efectiva constitución y de la creación del fichero correspondiente de datos de titularidad pública.

La Ley 3/2015 remite al desarrollo reglamentario la determinación de las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, y los plazos, y las causas de cancelación o anulación de las hojas registrales (art. 58.5).

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que el artículo 64 de la Ley 3/2015 de 18 junio, de Vivienda legitimaría al Ayuntamiento para el tratamiento de datos de consumo de agua con la finalidad de acreditar el uso inadecuado de una vivienda. El tratamiento de esos datos para una finalidad distinta a la anterior tendría que ampararse en otra base jurídica distinta a este precepto legal.

VI

Por último, dado que el Ayuntamiento pretende realizar el estudio sobre vivienda vacía a través de un contrato de servicios, es preciso recordar que ese contrato deberá contener todos los extremos que para el encargado de tratamiento exige el artículo 28.3 del RGPD, y sujetarse a las prescripciones establecidas en la LOPDGDD, en particular, en su artículo 33 y en la Disposición Adicional Primera de esa Ley Orgánica.

En Vitoria-Gasteiz, 5 de julio de 2019