



## **DICTAMEN Nº D21-006**

### **DICTAMEN RELATIVO A LA CESIÓN DE DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL A LA MERCANTIL PROMOTORA RESPONSABLE DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DE UN ÁREA DEL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO.**

#### **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:

*«Con fecha 26 de marzo de 202, ha tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento escrito presentado en nombre de la mercantil promotora que lleva el desarrollo urbanístico de un área del suelo urbano no consolidado de este municipio, en solicitud de la información precisa que obra en archivos públicos (padrón de habitantes, IBI...) respecto de los ocupantes legales de inmuebles y de las actividades económicas en funcionamiento que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento y, por tanto, a cuyo realojo o traslado haya de procederse. Dicha información consiste en nombre, número de miembros de la unidad familiar y régimen de tenencia de la vivienda.*

*Esta solicitud está relacionada con la obligación derivada de los artículos 23.7 del Decreto 105/2008 de 3 de junio y 154 de la Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco y Disposición Adicional Segunda de esta última de incluir en el correspondiente Programa de Actuación Urbanística, necesario para el desarrollo del ámbito, un programa de realojo de los ocupantes legales y una relación exhaustiva de dichos ocupantes legales y actividades económicas, siendo así que, tal y como indica la interesada, de conformidad con el artículo 157 c) cualquier persona que pretenda elaborar una propuesta de programa de actuación urbanizadora “.. tendrá acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las administraciones públicas conforme a la legislación general reguladora de su régimen jurídico y funcionamiento”*

*Tal como expuso esta Agencia el 9 de octubre de 2008, en respuesta a una anterior consulta similar efectuada a esta Agencia por el Excmo. Ayuntamiento de Eibar (CN08-030), la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no permite efectuar cesión de datos del Padrón Municipal de habitantes a particulares, lo cual no puede ser entendido como un obstáculo insalvable para el cumplimiento de la normativa urbanística, máxime en una cuestión relativa a la ejecución urbanística sobre la que la relevancia del principio de efectividad se hace patente en la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.*

*Con base en tales consideraciones, esta Agencia Vasca dictaminó en aquél momento que no veía óbice para que en una fase inicial a la aprobación del PAU, fuera el propio Ayuntamiento quien llevase al expediente la relación de las personas empadronadas en las viviendas incompatibles con el desarrollo de la unidad, de manera que, una vez incluidas en tal expediente, y en tanto el promotor será claramente un interesado*



*legítimo, no existirá ningún inconveniente desde la perspectiva de la protección de datos para que el mismo pueda acceder a la totalidad de tal expediente y sea conocedor de la relación de personas con derecho a realojo.*

*No obstante, y dados los cambios normativos operados tras la respuesta a aquella consulta, (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos y Reglamento 2016/679 del Parlamento y del Consejo, Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia y Buen Gobierno Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre otras), se vuelve a plantear la misma en relación con la cesión de datos que se ha solicitado a este Ayuntamiento para su inclusión en el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora, a fin de conocer el actual criterio de esta Agencia”.*

**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

Se consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos si procede o no facilitar datos del padrón municipal a la mercantil promotora responsable del desarrollo urbanístico de un área del suelo urbano no consolidado, para el realojo o traslado de los ocupantes legales de inmuebles que resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico.

Tal y como se expone en la consulta la Agencia Vasca de Protección de Datos emitió Dictamen (CN08-030) analizando la cuestión planteada. No obstante, dados los cambios en materia de protección de datos personales realizados tanto por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD) como por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) resulta necesario analizar nuevamente la cuestión planteada.

Como punto de partida debemos señalar que la innovación del RGPD con respecto al régimen jurídico de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal exige un cambio de perspectiva en lo que respecta los principios articuladores del derecho fundamental a la protección de datos, y en particular al relativo a que el principio del consentimiento fuera el eje central del derecho. En efecto, mientras que en la Ley Orgánica 15/1999 la regla básica de legitimación era el consentimiento, siendo el



resto de causas legitimadoras excepciones, con la nueva regulación se produce una modificación relevante en la medida en que el consentimiento se recoge en el artículo 6 del RGPD como una de las seis causas de legitimación para el tratamiento en situación de igualdad con las restantes.

Otras de las novedades destacables es la incorporación del interés legítimo a las causas de legitimación del tratamiento. Al respecto, el art. 6.1 f) establece que el tratamiento será lícito cuando *“el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño”*.

Debe tenerse en cuenta que si bien la Ley Orgánica 15/1999 no incorporaba el interés legítimo recogido en el artículo 7 f) de la Directiva 95/46/CE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia 24 de noviembre 2011 declaró que dicho precepto tenía efecto directo en el derecho español, por lo que también con la anterior normativa se podía apreciar interés legítimo como base suficiente para un tratamiento de datos.

## II

La cuestión a dilucidar en este caso es la licitud de la cesión por el Ayuntamiento a una entidad privada de información obrante en el padrón de habitantes relativa a ocupantes legales de inmuebles que resulten incompatibles con el planeamiento. En concreto, información consiste en nombre y número de integrante de la unidad familiar, así como el régimen de tenencia de la vivienda, que únicamente puede ser obtenida del padrón municipal de habitantes.

De conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), 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 LRBRL:

*“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes”*.

El artículo 16.3 de la LRBRL fue extensamente interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, en la que determinó la constitucionalidad del mismo. Los fines del padrón municipal, tal y como lo señala la sentencia, son los de determinar la población del municipio, adquirir la condición de vecino y acreditar la residencia y el domicilio habitual. En este sentido, el artículo 16.3 permite la cesión de los datos del padrón municipal a otras Administraciones Públicas que lo soliciten, sin consentimiento de los interesados, cuando sean necesarios para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

En los supuestos de cesión de los datos del padrón de habitantes a solicitantes que no tienen la condición de Administración Pública el criterio de la doctrina era que el artículo



16.3 no daría cobertura a la cesión, por lo que habría que recabar el consentimiento de los afectados, salvo que existiera una norma de rango legal que habilite la cesión de datos.

La normativa sectorial en este caso se encuentra en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que en su Disposición Adicional 2ª establece que en la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual se deberá garantizar el derecho al realojo. Asimismo, el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de medidas urgentes en desarrollo de esa Ley 2/2006 regula el derecho de realojo en el art. 23.7, y establece que *“En el Programa de Actuación Urbanizadora se incluirá como anexo la relación de viviendas y de las personas que tuvieron derecho a realojo según la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, así como de las viviendas y edificabilidades urbanísticas sobre las que se pretenda materializar el mismo, sin perjuicio de su acreditación documental y comprobación fáctica”*.

De esta forma el art. 157 de la Ley 2/2006 relativo a la iniciativa en los programas de actuación urbanizadora, dispone en su apartado e) que *“cualquier persona que pretenda elaborar una propuesta de programa de actuación urbanizadora podrá ser autorizada por el ayuntamiento para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, en los términos dispuestos por la legislación expropiatoria. Asimismo, tendrá acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las administraciones públicas conforme a la legislación general reguladora de su régimen jurídico y funcionamiento”*.

Por lo tanto, puede concluirse que desde el punto de vista de la normativa urbanística la promotora podría tener acceso a la información solicitada, pero al tener que obtener dichos datos del padrón municipal de habitantes nos encontraríamos con la limitación establecida por el art. 16.3 de la LRBRL, que solo permite la cesión de datos a otras Administraciones Públicas.

### III

Llegados a este punto, en la línea del Dictamen CN08-030 emitido en su momento, esta Agencia Vasca de Protección de Datos considera que la anterior conclusión no puede ser entendida como un obstáculo insalvable para el cumplimiento de la normativa urbanística.

En este sentido, atendiendo a las novedades en el régimen jurídico de la protección de datos expuestos al inicio, a juicio de esta Agencia en el supuesto objeto de consulta la comunicación de los datos podrá fundamentarse en el interés legítimo del solicitante de la información, esto es, de la mercantil promotora que lleva el desarrollo urbanístico, al amparo del art. 6.1 f) del RGPD.

Tal y como señalábamos al comienzo, tanto la sentencia 24 de noviembre 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el RGPD introducen una serie de novedades respecto a la normativa contemplada en la Directiva 95/47/UE que deben ser analizadas para poder apreciar el interés legítimo en el presente caso. Y ello porque la regulación de esta base de legitimación requiere la realización de una prueba de ponderación con el fin de determinar si el interés legítimo del solicitante prevalece sobre el derecho a la protección de datos de los afectados.



Al respecto, Grupo de Trabajo Artículo 29 en su Dictamen 6/2014, de 9 de abril 2014, señaló que los factores a tener en cuenta serán los siguientes: la naturaleza y la fuente del interés legítimo y si el tratamiento resulta de interés público. También habrá de tenerse en cuenta la repercusión para el interesado y sus expectativas razonables sobre lo que sucederá con sus datos, así como las garantías adicionales que podrían limitar un impacto indebido sobre el interesado, tales como la minimización de los datos.

En este caso la concurrencia del interés legítimo parece claro, puesto que la información requerida es necesaria para dar cumplimiento al programa de actuación urbanística establecida por la Ley 2/2006 y poder realizar el realojo, con las garantías propias del procedimiento establecido por la normativa urbanística.

Se debe destacar en este punto la regulación contenida en la Disposición Adicional 2ª, que establece las reglas que deben aplicarse en los casos de realojo o traslado. Su apartado 3º dispone que en la redacción del programa de actuación urbanizadora se deberá incluir una relación exhaustiva de los ocupantes legales de inmuebles que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento, quienes serán parte en el expediente a todos los efectos. Además, en los proyectos de reparcelación se deberá recoger expresamente la relación de los ocupantes legales de las viviendas, y se incorporarán los acuerdos de indemnización alcanzados. Se estipula también que las propuestas de convenios de realojo o traslado serán elevadas al Ayuntamiento para su aprobación previo informe técnico, y posterior traslado al interesado para realizar su propia propuesta. Es decir, se establece un procedimiento que permite al interesado intervenir con garantías establecidas por la normativa en defensa de sus intereses.

Por otra parte, el art. 6.1 f) del RGPD dispone que las autoridades públicas que actúen en el ejercicio de sus funciones no podrán apreciar esta base de legitimación, regla general que también se recoge en el Considerando 47 relativa al interés legítimo. Sin embargo, en este caso no se trata del interés legítimo del responsable del tratamiento, sino del interés de un tercero relacionado con la Administración como es la promotora encargada del planeamiento urbanístico. En este sentido, la Disposición Adicional décima de la LOPDGDD relativa a comunicaciones de datos por los sujetos del art. 77.1 entre las que se encuentran las Administraciones Locales, establece que:

*“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”.*

En este caso la solicitud de información obedece a un interés legítimo claro, dar cumplimiento a las obligaciones a la mercantil promotora impone la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco y su normativa de desarrollo.

En conclusión, en el supuesto examinado el derecho a la protección de datos no impide que los promotores urbanísticos puedan acceder a los datos de los ocupantes de inmuebles que resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico, al concurrir el interés legítimo regulado por el art. 6.1 f) del Reglamento General de Protección de Datos.