



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Salamanca)

Asunto: Solicitud de certificado de empadronamiento histórico colectivo en vivienda / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1349/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito que dio origen al expediente ponía de manifiesto la falta de respuesta a una solicitud presentada en el Registro municipal con fecha XXX, en la que pedía que se expidiera una certificación de empadronamiento histórico colectivo de todas las personas que habían residido en la vivienda XXX. Según manifestaciones del autor de la queja, verbalmente XXX informó al solicitante que la certificación no podía ser expedida.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de ese Ayuntamiento información sobre esta cuestión.

En atención a dicha petición, nos remitió informe en el cual indicaba que el certificado no podía ser expedido por motivos de protección de datos, sin que constara en el Ayuntamiento el consentimiento de los titulares de los datos.

Sin embargo no acredita que esa razón se pusiera de manifiesto al solicitante por escrito, ni por tanto que la solicitud hubiera sido resuelta.

Teniendo en cuenta que el Padrón municipal contiene datos personales está sujeto a lo previsto en 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En el caso del Padrón municipal, “*el interesado*”, como titular de los datos, (o “*afectado*”, según la terminología que usa la Ley Orgánica 3/2018, para distinguirlo del concepto de interesado que regula la Ley 39/2015) es el propio vecino al que se refieren los datos padronales.



Al tratarse de datos contenidos en el Padrón municipal de habitantes y por tanto, de un fichero de titularidad pública responsabilidad del Ayuntamiento, debe partirse, con carácter general, del principio de finalidad del Padrón previsto en la propia normativa de régimen local que, tal y como dispone el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, es la de servir de registro administrativo donde consten los datos referidos a los vecinos del municipio, constituyendo prueba de la residencia en el municipio y el domicilio habitual.

De ello se desprende que, el uso que la Corporación haga de los datos contenidos en el Padrón, incluidas las autorizaciones para poder acceder a su consulta, deberá circunscribirse a las funciones relacionadas estrictamente con las indicadas por la Ley. Cualquier otra utilización de los datos para un fin distinto supondrá una cesión o comunicación de los mismos que debe contar con el consentimiento del afectado o encontrar cobertura en alguna de las causas contenidas en la ley.

Fuera de estos supuestos, los datos del Padrón son confidenciales (artículo 53 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio que regula el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

La Resolución de 29 de abril de 2020 de la Subsecretaria, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal se refiere en su **apartado 8 al acceso y cesión de datos padronales**, instrucciones que deberá tener en cuenta a la hora de resolver la solicitud.

Estas instrucciones se refieren a la **expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio**, las cuales en tanto que implica el tratamiento de datos personales (lo que incluye la comunicación de los mismos), debe 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 [artículo 6.1 f)], el cual exigirá en cada caso un juicio de ponderación por parte del Ayuntamiento.

A estos efectos resultan de interés las conclusiones del Informe de 4 de diciembre de 2019, 013704/2019, del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) emitido a petición del Consejo de Empadronamiento, que consulta sobre la posibilidad de expedir certificaciones y volantes comprensivos de las totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio; la consulta hace referencia a dos dictámenes de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (en adelante la Autoritat) de fechas 9 de septiembre y 2 de octubre de 2017 (números CNS 45/2017 y 43/2017,



respectivamente), en respuesta a consultas de diferentes Ayuntamientos que solicitaban su opinión en relación con la emisión de certificados o volantes de empadronamiento a petición de una de las personas inscritas en el domicilio, cuando no se dispone del consentimiento del resto de los inscritos mayores de edad. Analizado el asunto, la Autoritat resolvió del mismo modo las dos consultas.

La respuesta de la AEPD a la consulta se centra en la base jurídica que puede legitimar el tratamiento de los datos del Padrón municipal en unos supuestos determinados. En concreto en el caso de que el solicitante de los datos no tuviera la condición de Administración Pública, *“el criterio de la Agencia era que el artículo 16.3 de la LBRL no daría cobertura a la cesión, por lo que sería necesario recabar el consentimiento de los afectados, salvo que existiese una norma con rango de ley que habilite la cesión de los datos de carácter personal relativos a la inscripción padronal. No existiendo habilitación legal que ampare la cesión pretendida, deberá respetarse el carácter confidencial del padrón municipal, por lo que la comunicación solo podrá hacerse con el consentimiento de la persona afectada”*.

En el momento de la emisión del informe la normativa aplicable está constituida por el vigente Reglamento (UE) 2016/679, Reglamento General de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de ahí que señale que *“Atendiendo al motivo de la consulta es preciso recordar, como ya se ha indicado en reiteradas ocasiones por esta Agencia, que la reforma operada por el Reglamento general de protección de datos respecto del régimen contenido en la Ley Orgánica 15/1999 exige un cambio de perspectiva en lo que respecta a los principios articuladores del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y, en particular, a aquél que hacía del “principio de consentimiento” el eje central del derecho a la protección de datos. ... se produce una modificación sumamente relevante en el modo en que dichas causas aparecen recogidas por los textos aplicables: así, mientras del tenor de la Ley Orgánica 15/1999 parecía deducirse que la regla básica de legitimación era, con carácter general, el consentimiento, resultando las restantes causas legitimadoras excepcionales en relación con el consentimiento, que como regla general debía regir el tratamiento, en el texto del artículo 6.1 del Reglamento general de protección de datos el consentimiento se recoge como una de las seis causas de legitimación para el tratamiento sin ostentar mayor o menor importancia que las restantes que en la norma se enumeran”*.

A mayor abundamiento, el propio Reglamento general de protección de datos pone de manifiesto que el consentimiento del afectado no debe constituir la base legal del tratamiento en determinados supuestos. *Así, el considerando 42 señala en su última frase que “El consentimiento no debe considerarse libremente prestado cuando el interesado no goza de verdadera o libre elección o no puede denegar o retirar su consentimiento sin sufrir perjuicio alguno” y el considerando 43 añade que “Para garantizar que el consentimiento se haya dado libremente, este no debe constituir un fundamento jurídico válido para el tratamiento de datos de carácter personal en un*



caso concreto en el que exista un desequilibrio claro entre el interesado y el responsable del tratamiento, en particular cuando dicho responsable sea una autoridad pública y sea por lo tanto improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las circunstancias de dicha situación particular”. De este modo, no procede recabar en ningún caso el consentimiento del afectado en los supuestos en los que el tratamiento se encuentre amparado por cualquiera de las causas incluidas en las letras b) a f) del artículo 6.1 del Reglamento general de protección de datos:

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

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;

f) 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.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones”.

La cuestión que se plantea en la consulta es la posibilidad de hacer constar en los certificados y volantes de empadronamiento los nombres y apellidos de las personas empadronadas en un mismo domicilio, “cuando no se disponga de su consentimiento expreso, y no siendo factible presumir el mismo, es preciso analizar si concurre alguna de las demás bases legitimadoras previstas en el artículo 6.1 que legitime dicho tratamiento.

A juicio de esta Agencia, no constando el consentimiento expreso de los afectados, en el supuesto objeto de consulta el tratamiento únicamente podrá fundamentarse en el interés legítimo del solicitante del certificado o volante de empadronamiento, al amparo de lo previsto en la letra f) del artículo 6.1. del RGPD: “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.”

El mismo informe señala la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea realiza del concepto de “*interés legítimo*”, con cita de las Sentencias de 24 de noviembre de 2011 y las más recientes de 4 de mayo de 2017 y 29 de julio de 2019:

“A tal respecto, el artículo 7, letra f), de la Directiva 95/46 fija tres requisitos acumulativos para que el tratamiento de datos personales resulte lícito: primero, que el responsable del tratamiento o el tercero o terceros a quienes se comuniquen los datos persigan un interés legítimo; segundo, que el tratamiento sea necesario para la satisfacción de ese interés legítimo y, tercero, que no prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado en la protección de los datos”.

Y en relación al sopesamiento o ponderación, es decir, que no prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado en la protección de los datos, el TJUE ha entendido *que depende de las circunstancias del caso particular de que se trate.*

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.

Para la adecuada ponderación, es necesario que el responsable 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 del afectado su comunicación, lo que implica el cumplimiento del deber de información en el momento de la obtención de los datos previsto en el artículo 13 del RGPD y el posible ejercicio por el afectado de su derecho de oposición al amparo del artículo 21 del mismo.



Por lo tanto, dicha ponderación deberá realizarse: a) Por el responsable b) Atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Finaliza el informe de la AEPD indicando que *“No obstante lo anterior, nada obsta a que el Consejo de Empadronamiento, en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 17.4.c) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen local (proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales) pueda establecer unos criterios generales de ponderación que no eximirán de la realización de la misma por parte del responsable atendiendo a la concreta finalidad para la que se soliciten los certificados y volantes de empadronamiento y a las circunstancias que concurran en las personas cuyos datos personales puedan constar en los mismos.*

Así, por ejemplo, en el caso al que se hace referencia en la consulta, de solicitud del certificado o volante de empadronamiento por uno de los que en ese momento está inscrito en la vivienda, el juicio de ponderación podría ser favorable a los intereses legítimos invocados por el tercero, cuando así resulte de la finalidad para la que se solicita y la ausencia de otras circunstancias en los afectados. 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 [...]). Por el contrario, en otros casos, en el juicio de ponderación podrán prevalecer los derechos e intereses de los afectados, como sería el caso, planteado en la consulta de personas que figuran empadronadas en una vivienda y que han dejado de residir en la misma, para las que debe iniciarse un expediente de baja de oficio, siempre de nuevo atendiendo a las circunstancias concretas del caso y a la finalidad invocada por el tercero (que, de nuevo, podría ser, por ejemplo, para el ejercicio de acciones judiciales). Igualmente, podría ser el caso de personas que sean víctimas de violencia de género o de menores, cuando no se solicite por quien ostente su representación legal. En todo caso, es necesario insistir en que, sin perjuicio de los criterios de carácter general que pueda proponer el Consejo de Empadronamiento atendiendo a la diversa casuística y a su experiencia, el juicio de ponderación, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, deberá realizarlo el responsable del tratamiento, asistido, en caso de duda, por el delegado de protección de datos, de obligatorio nombramiento en el ámbito de las Administraciones Públicas”.

Por tanto en este caso deberá realizar el juicio de ponderación de los derechos e intereses en conflicto y después de considerar todas las circunstancias, decidir si la certificación puede o no ser expedida en los términos que ha sido solicitada, siendo lo



correcto resolver la solicitud y, en caso de denegarla, exponer los motivos que impidan atenderla.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Se recomienda resolver la solicitud presentada en el Registro municipal con fecha XXX por un ciudadano que pretendía la entrega de una certificación de empadronamiento histórico de todas las personas que habían residido en una vivienda XXX, considerando los fundamentos contenidos en la presente resolución.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López