

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un organisme autònom d'una Diputació provincial de Catalunya sobre la possibilitat d'accedir a determinades dades personals del Cadastre.

En data 22 de desembre de 2009 es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit de la gerent d'un organisme autònom d'una Diputació provincial de Catalunya, en què es demana el parer de l'Agència sobre si seria procedent efectuar una revisió sistemàtica de les dades dels obligats tributaris que figuren en els seus sistemes d'informació per verificar la correcció d'aquestes dades mitjançant la seva comparació amb les dades que figuren en el Cadastre.

Analitzada la consulta i vist l'informe de Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

(...)

II

L'organisme autònom ofereix i realitza serveis en dos àmbits: gestió, recaptació i inspecció de tributs i d'altres ingressos de dret públic local, i assistència i assessorament en diverses matèries (jurídica, administrativa, econòmica i comptable, recursos humans, organització i formació) als ens locals.

D'acord amb l'article 2.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, "*les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques, les quals, quan exerceixen potestats administratives, han de subjectar la seva activitat a aquesta Llei*". Així, els organismes autònoms queden enquadrats en el seu àmbit d'aplicació i, per tant, tindran consideració d'administració pública, formant el que s'anomena Administració pública institucional, sempre i quan, exerceixin potestats públiques.

Per portar a terme aquests serveis de recaptació de tributs i altres ingressos de dret públic, així com altres serveis complementaris de gestió tributària (informació cartogràfica de base, formació i manteniment de padrons, pràctica de liquidacions, revisió de reclamacions, inspecció, etc.) col·labora amb altres administracions tributàries en aplicació dels principis de coordinació i assistència recíproca que estableix la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.

Per tal de donar un correcte compliment a les funcions que té assignades planteja, en l'escrit de consulta, si, a efectes de mantenir la seva base de dades dels obligats tributaris actualitzada i poder eliminar les dades obsoletes o errònies, és possible accedir a les dades d'aquests mateixos obligats tributaris que es troben incorporades en els sistemes d'informació del Cadastre.

Amb aquesta petició, segons manifesta l'organisme autònom donaria compliment al principi de qualitat de les dades personals, establert per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), que obliga als responsables dels fitxers o tractaments a mantenir les dades personals exactes i posades al dia de manera que responguin amb veracitat a la situació actual del titular d'aquestes dades (article 4.3).

III

Cal assenyalar que el Cadastre immobiliari es configura com una base de dades, al servei dels titulars cadastrals i de les administracions públiques, en què es descriuen els béns immobles per mitjà d'un conjunt d'atributs o característiques físiques (referència cadastral, superfície, situació i lindars, etc.), jurídiques (dades personals del titular, expedients) i econòmiques (valor del sòl, valor de la construcció i valor cadastral). Amb les dades que figuren en les inscripcions cadastrals, la Direcció General del Cadastre assigna el valor cadastral que s'utilitza en varis impostos i forma cada any els Padrons de l'Impost sobre Béns Immobles.

D'acord amb la Llei del Cadastre (aprovada pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març) la formació i el manteniment del cadastre immobiliari, així com la difusió de la informació cadastral, és competència exclusiva de l'Estat. Aquestes funcions, que comprenen, entre d'altres, la valoració, la inspecció i l'elaboració i gestió de la cartografia cadastral, les exerceix la Direcció General del Cadastre, directament o a través de les diferents fórmules de col·laboració que s'estableixin amb les diferents administracions, entitats i corporacions de dret públic (article 4).

Dit això, fer avinent que l'accés a les dades del Cadastre immobiliari plantejat per l'organisme autònom constitueix, des del punt de vista de la protecció de dades personals, una cessió o comunicació de dades. L'article 3.i) de la LOPD defineix la cessió o comunicació de dades com *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*.

El règim general aplicable a les comunicacions de dades personals ve establert en l'article 11.1 de la LOPD, el qual parteix d'una regla general basada en la necessitat d'existència del consentiment de les persones titulars de les dades per a poder comunicar-les a terceres persones. L'apartat 2 del mateix article però regula els supòsits excepcionals en què no es requereix el consentiment de les persones afectades, entre d'altres, quan la cessió està autoritzada en una norma amb rang de llei (article 11.2.a) de la LOPD). No obstant això, abans de comprovar si existeix alguna llei sectorial que habiliti la comunicació, cal fer referència al supòsit previst a l'article 21 de la LOPD.

La LOPD regula, en el seu article 21, un supòsit concret de comunicació de dades personals entre administracions públiques sense necessitat de requerir el consentiment dels afectats. L'apartat 1 d'aquest article disposa que *"les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències quan tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques"*. L'apartat 4 del mateix article estableix que *"en aquests casos no és necessari el consentiment de l'afectat"*.

Per la seva banda, l'article 10.4.c) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD) complementa la regulació legal assenyalant que no serà necessari el consentiment de l'interessat quan la cessió entre administracions públiques es realitzi *"per a l'exercici de competències idèntiques o que versin sobre les mateixes matèries"*.

Per tal de determinar si, en aquest cas, és possible dur a terme la comunicació de dades personals en base al precepte citat, caldrà examinar si tant l'organisme autònom com la Direcció General del Cadastre exerceixen competències idèntiques o, si més no, competències sobre les mateixes matèries.

Com s'ha apuntat, la Direcció General del Cadastre és un òrgan de l'Administració General de l'Estat que té encarregada, entre d'altres funcions, la formació i el manteniment del Cadastre immobiliari. En aquest sentit, col·labora activament amb els Ajuntaments, les Diputacions i altres entitats locals amb l'objectiu de realitzar la gestió, degudament coordinada, de l'IBI, d'aconseguir una millora en l'aproximació de la informació cadastral i de mantenir una informació sobre els béns immobles actualitzada i veraç. Precisament, la gestió de l'IBI es comparteix entre aquesta Direcció General (que realitza la gestió cadastral) i els Ajuntaments, els quals l'exerciran directament o a través dels convenis o altres formes de col·laboració amb qualsevol administració pública. Per exercir aquesta gestió, la Direcció General del Cadastre remetrà als Ajuntaments o a les entitats públiques gestores dels corresponents impostos municipals (en aquest cas, seria l'organisme autònom) qualsevol informació que resulti necessària per a l'aplicació dels tributs municipals (art. 70 del Reial decret 417/2006, de 7 d'abril).

D'acord amb aquestes consideracions, és clar que la comunicació d'aquelles dades personals necessàries per a la gestió de l'IBI des del Cadastre immobiliari a l'organisme autònom podria trobar legitimació a l'article 21 de la LOPD, en tractar-se d'una cessió entre administracions públiques per a l'exercici de competències no diferents, si bé, aquesta resposta no pot ser tant contundent quan es tracti de la comunicació de dades personals per al compliment d'altres finalitats, com ara, la recaptació d'altres tributs i ingressos de dret públic o la realització d'altres serveis complementaris de gestió tributària.

Tot i així, cal tenir en compte que, en aquest cas, el règim general previst per a les comunicacions de dades personals a la LOPD es veurà desplaçat per la normativa sectorial aplicable, és a dir, per la normativa reguladora del Cadastre immobiliari. En aquest sentit, caldrà tenir en compte el règim de protecció de les dades cadastrals contingut a la Llei del Cadastre immobiliari, especialment, les disposicions contingudes en el seu Títol VI anomenat "de l'accés a la informació cadastral".

Aquesta llei distingeix entre les dades protegides (el nom, els cognoms, la raó social, el codi d'identificació i el domicili dels qui figurin inscrits en el cadastre immobiliari com a titulars, així com el valor cadastral i els valors cadastrals del sòl i, si s'escau, de la construcció dels béns immobles individualitzats) i la resta de dades (article 51). D'acord amb aquest precepte, les dades a les quals sembla que l'organisme autònom pretén accedir tenen consideració de dades protegides.

Si bé l'article 52.1 de la Llei del Cadastre preveu que *"tots poden accedir a la informació dels immobles de la seva titularitat i a la informació de dades no protegides que conté el cadastre immobiliari"*, això és, un accés general a les dades no protegides, pel que fa a l'accés a la informació cadastral protegida ens hem de remetre al que disposa el seu article 53.

L'article 53.1 preveu les persones i organismes que poden accedir a la informació protegida. Disposada que l'accés a les dades cadastrals protegides només podrà realitzar-se *"mitjançant el consentiment exprés, específic i per escrit de l'afectat, o bé quan una llei exclou aquest consentiment o la informació sigui recollida en algun dels casos d'interès legítim i directe"* que el propi article enumera.

En el seu apartat segon, afegeix que, *"no obstant això, poden accedir a la informació cadastral protegida, sense que calgui consentiment de l'afectat:*

- a) *Els òrgans de l'Administració General de l'Estat i de les altres administracions públiques territorials, l'Agència Estatal d'Administració Tributària i les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, amb les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat.*
- b) *[...]*
- c) *[...]*
- d) *Els organismes, les corporacions i entitats públiques, per a l'exercici de les seves funcions públiques, mitjançant l'Administració de la qual depenguin i sempre que concorrin les condicions que exigeix el paràgraf a).*

Podem veure doncs que existeix habilitació per a que els titulars, els colindants, els hereus o els titulars de drets amb transcendència real, i també les administracions públiques per a l'exercici de les seves competències (com seria el cas de l'organisme autònom) puguin accedir a les dades protegides del Cadastre immobiliari.

En aquest cas, l'accés a les dades per part de l'organisme autònom, sense el consentiment dels obligats tributaris, per tal d'actualitzar la seva base de dades, estaria legitimat per l'article 53.2 de la Llei del Cadastre immobiliari, que habilita a les administracions públiques a accedir a aquestes dades en la mesura que aquest accés s'efectuï en exercici de les seves funcions públiques (recaptació de tributs i altres ingressos de dret públic, serveis de gestió tributària, entre d'altres). Aquest accés s'haurà d'efectuar per mitjà de l'administració pública de la qual en depèn, això és, per mitjà de la Diputació provincial.

D'aquesta manera, es dona compliment a la previsió de l'article 11.2.a) de la LOPD, segons el qual és possible la comunicació de dades personals sense necessitat de comptar amb el consentiment dels seus titulars, quan la cessió de dades està autoritzada en una llei o norma amb rang de llei, en aquest cas, en la Llei del Cadastre immobiliari.

IV

Analitzada l'existència d'habilitació legal per a dur a terme la comunicació de les dades personals des del Cadastre immobiliari a l'organisme autònom per a l'exercici de les seves funcions públiques, escau fer avinent que l'accés a la informació cadastral protegida s'haurà de

fer sempre respectant els principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat establerts a l'article 53.2.a) de la Llei del Cadastre immobiliari.

En aquest sentit, l'article 80 del Reial decret 417/2006, de 7 d'abril, de desplegament del text refós de la Llei del Cadastre immobiliari, disposa que s'entendran complerts aquests principis quan s'acrediti per l'administració sol·licitant (en aquest cas, la Diputació provincial a sol·licitud de l'organisme autònom): *“la disposició que li atribueix la competència per a l'exercici de la qual és necessària la informació sol·licitada, amb menció de la norma amb rang de llei de la qual es deriva aquesta competència; l'adequació o congruència entre la informació sol·licitada i la finalitat a la qual es destini en exercici de la competència de què es tracti; i, la correspondència entre el volum i l'extensió de la informació sol·licitada i la finalitat pretesa”*.

En aquest mateix sentit, d'acord amb l'article 4 de la LOPD, relatiu al principi de qualitat de les dades personals, escau fer avinent que l'organisme autònom només podrà accedir a aquelles dades personals dels seus obligats tributaris (no de terceres persones) que siguin estrictament necessàries per a la consecució de les seves finalitats públiques, és a dir, les necessàries per dur a terme la gestió, recaptació i inspecció de tributs i d'altres ingressos de dret públic local. En cap cas, podrà emprar les dades personals a les quals tingui accés en virtut de l'habilitació de l'article 53.2 de la Llei del Cadastre immobiliari, per a l'exercici d'altres finalitats diferents a les quals justifiquen el seu accés.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per un organisme autònom d'una Diputació provincial de Catalunya sobre la possibilitat d'accedir a determinades dades personals del Cadastre, es fan les següents,

Conclusions

L'organisme autònom de la Diputació provincial podrà accedir a les dades personals dels obligats tributaris que consten en els sistemes d'informació del Cadastre per tal d'actualitzar-les, si aquest accés resulta necessari per a l'exercici de les funcions públiques que té assignades.

Aquesta comunicació, d'acord amb el que disposa l'article 11.2.a) de la LOPD, trobarà legitimació en la Llei del Cadastre (aprovada pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març), la qual permet accedir a les dades cadastrals protegides sense necessitat del consentiment dels titulars a les Administracions públiques per a l'exercici de les seves funcions públiques, sempre amb les limitacions derivades dels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat (article 53.2) i del principi de qualitat de les dades personals (article 4 de la LOPD).