

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre la comunicació de dades relatives a titulars de finques a una altra administració pública

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Ajuntament en què se sol·licita el parer de l'Autoritat sobre la possibilitat de comunicar determinades dades personals a una altra administració pública local.

Analitzada la consulta, tenint en compte la normativa aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

Un Ajuntament manifesta, en el seu escrit de consulta, que, per tal de donar compliment a les previsions de la Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció d'incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana, vol subscriure un conveni interadministratiu amb l'administració pública local que delimita amb el seu terme municipal.

Segons es manifesta a la consulta, la signatura d'aquest conveni interadministratiu entre ambdues administracions públiques locals comportarà la comunicació de determinades dades personals dels titulars de les finques del seu terme municipal a fi que l'administració veïna pugui efectuar els treballs de neteja que preceptua la Llei 5/2003, de 22 d'abril, citada.

En aquest sentit, l'Ajuntament pregunta si existeix habilitació legal per poder facilitar a l'altra administració les dades dels titulars de les finques, aspecte aquest que s'analitza en els apartats següents.

III

Tal i com s'ha apuntat anteriorment, l'Ajuntament manifesta la necessitat de comunicar les dades personals dels titulars de les finques del seu terme municipal a una altra administració pública, sense especificar però quines dades personals en concret serien objecte de cessió, ni de quina base de dades o fitxer s'extraurien aquestes dades.

Atès que la finalitat per la qual es volen comunicar les dades és possibilitar que l'altra administració pública pugui dur a terme determinats treballs de neteja i que, per donar-hi compliment, aquesta ha de conèixer les persones titulars de les finques i la seva localització, així com el domicili per tal de poder posar-se en contacte amb elles, entenem que la cessió es limitaria a les dades identificatives dels titulars (nom, cognoms, domicili i localització de la finca).

Atès que les dades personals que es volen comunicar estan relacionades amb determinades finques (béns immobles), pot deduir-se que la font de la qual s'extraurien

aquestes dades seria el Cadastre immobiliari. Per tant, cal fer esment a la seva normativa reguladora.

Segons el Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Cadastre Immobiliari (en endavant, Llei del Cadastre), el cadastre immobiliari és un registre administratiu dependent del Ministeri d'Hisenda en el qual es descriuen els béns immobles rústics, urbans i de característiques especials tal com defineix aquesta Llei (article 1.1).

L'article 3 de la Llei del Cadastre disposa que la descripció cadastral dels béns immobles comprendrà *“les seves característiques físiques, econòmiques i jurídiques, entre les quals hi ha la localització i la referència cadastral, la superfície, l'ús o la destinació, la classe de conreu o aprofitament, la qualitat de les construccions, la representació gràfica, el valor cadastral i el titular cadastral (...)”*.

En relació, precisament, amb les dades que fan referència al titular cadastral, la Llei disposa que tenen la consideració de 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”* (article 51).

Així doncs, veiem que les dades que en aquest cas necessitaria l'administració pública que delimita amb el terme municipal per dur a terme els treballs de neteja que preceptua la Llei 5/2003, de 22 d'abril, coincideixen amb algunes de les dades que consten inscrites en el Cadastre immobiliari i que, entre d'altres, tenen la consideració de dades protegides.

En aquest sentit, cal fer avinent que, des del punt de vista de la protecció de les dades personals, l'opció més adequada i respectuosa en aquest cas amb el principi de qualitat de les dades (article 4 de la LOPD) seria que la pròpia administració pública veïna del municipi sol·licités al Cadastre accedir, per si mateixa, a les dades dels titulars de les finques que consten inscrites en el Cadastre immobiliari i que requereix per donar compliment a les previsions de la Llei 5/2003.

En aquest punt, cal assenyalar que la Llei del Cadastre disposa, en el seu article 4, que la formació i el manteniment del Cadastre immobiliari, així com la difusió de la informació cadastral, és competència exclusiva de l'Estat. Aquestes funcions inclouen, entre d'altres, la valoració, la inspecció i l'elaboració i la gestió de la cartografia cadastral, i qui les exerceix és la Direcció General del Cadastre, directament o a través de les diferents fórmules de col·laboració que s'estableixen amb les diferents administracions, entitats i corporacions públiques.

Així doncs, amb caràcter general, una petició d'informació per part de l'administració pública local del municipi veí sobre les dades del Cadastre que necessita s'hauria de dirigir a la Direcció General o a les gerències o subgerències del Cadastre, si escau, en els termes i de la manera que es disposa en la Llei del Cadastre i en el Reial decret 417/2006, de 7 d'abril, pel qual es desenvolupa el text refós de la Llei del Cadastre immobiliari.

En aquest sentit, en la mesura que les dades respecte les quals se sol·licitaria accedir tenen la consideració de dades cadastrals protegides, caldria tenir en compte les previsions del Títol VI de la Llei del Cadastre, en concret, l'article 53.

Aquest precepte disposa, apartat 1, que l'accés a les dades cadastrals protegides *"només es pot fer mitjançant el consentiment exprés, específic i per escrit de l'afectat, o quan una llei exclou aquest consentiment o la informació sigui recollida en algun dels casos d'interès legítim i directe"* que el propi precepte estableix.

No obstant això, l'apartat 2, també permet accedir a la informació cadastral protegida, sense necessitat del consentiment de l'afectat, quan es tracti, entre d'altres supòsits, *"dels 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"* (apartat a).

Així doncs, l'accés a les dades protegides del Cadastre es configura com un accés restringit, i només s'admet si es compta amb el consentiment dels titulars o bé si, com podria ser en aquest cas, es tracta d'una administració pública territorial que el sol·licita en base al supòsit previst en l'article 53.2.a), citat.

Ara bé, cal tenir en compte que, d'acord amb aquest mateix article, l'accés a les dades cadastrals protegides per part de les administracions públiques es troba limitat, en tot cas, pels principis de competència, idoneïtat i proporcionalitat.

En aquest sentit, l'article 80 del Reial decret 417/2006, disposa que s'entendran complerts aquests principis en l'accés a la informació cadastral protegida, quan l'administració acreditada li atribueix la competència per a l'exercici de la qual sigui necessari la informació sol·licitada, l'adequació o congruència entre la informació sol·licitada i la finalitat a què es destini en exercici de la competència de què es tracti, i la correspondència entre el volum i extensió de la informació sol·licitada i la finalitat perseguida.

Pel que fa a la disposició o disposicions que atribueixen competència a l'administració local per sol·licitar l'accés en aquest cas, caldrà tenir en compte, principalment, les previsions de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), així com de la Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana.

La LRBRL disposa, en els articles 25 i següents, quines són les competències municipals. Concretament, disposa que el municipi exercirà en tot cas, competències, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats autònomes, en determinades matèries, entre d'altres, la prevenció i extinció d'incendis (article 25.2.c), la conservació de camins i vies rurals (article 25.2.d) o la protecció del medi ambient (article 25.2.f).

Per la seva banda, la Llei 5/2003, de 22 d'abril, estableix una sèrie de mesures de prevenció d'incendis forestals que han de complir aquelles urbanitzacions que no tenen una continuïtat immediata amb la trama urbana i que estan situades a menys de cinc cents metres de terrenys forestals (articles 1 i 3).

En aquest sentit, la Llei disposa que, en cas que els subjectes obligats no hagin realitzat els treballs de neteja establerts a l'article 3.1 apartats a), b) i e), correspon tal obligació a l'Ajuntament, que podrà recórrer a l'execució forçosa d'aquestes actuacions. Així mateix, correspon també a l'Ajuntament les tasques de neteja dels vials i els camins interns i d'accés a la urbanització, d'acord amb la legislació de règim local (article 4.4).

Així doncs, l'administració local del municipi veí compleix amb el principi de competència exigida per l'article 53.2.a) de la Llei del Cadastre, en tant que té atribuïdes competències en matèria de prevenció d'incendis forestals, la qual inclouria, en tot cas, els treballs de neteja que preceptua la Llei 5/2003. Conseqüentment, podria accedir i tractar les dades cadastrals dels titulars de les finques que requereixi per exercir les competències esmentades. Aquest accés però, d'acord amb els principis d'idoneïtat i proporcionalitat, hauria de comprendre només les dades personals estrictament necessàries per realitzar els treballs de neteja escaients, això és, les dades identificatives nom i cognoms dels titulars de les finques i la seva localització, però no així qualsevol altra dada personal protegida que consti inscrita en el Cadastre immobiliari.

IV

Sens perjudici de les consideracions anteriors, cenyint-nos als termes de la consulta, cal analitzar igualment si l'Ajuntament pot o no facilitar-li aquestes dades personals.

D'acord amb les previsions examinades sobre l'accés a dades cadastrals protegides per part de les administracions públiques territorials (article 53.2.a) de la Llei del Cadastre), l'Ajuntament, com a administració pública territorial, pot accedir i tractar les dades cadastrals dels titulars de les finques del seu terme municipal per a l'exercici de les seves competències. Per tant, és possible que l'Ajuntament, tot i no ser pròpiament l'administració gestora del Cadastre immobiliari (article 4 de la Llei del Cadastre), disposi de les dades cadastrals escaients per donar compliment a l'obligació de realitzar els treballs de neteja establerts per la Llei 5/2003, de 22 d'abril.

Si això fos així, cal tenir en compte que qualsevol revelació d'aquestes dades a una persona diferent de l'interessat per part de l'Ajuntament -com succeiria en aquest cas a l'altra administració local- constitueix, des del punt de vista de la protecció de dades, una cessió o comunicació de dades (article 3.i) de la LOPD).

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 dels interessats, entre d'altres, quan la cessió està autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat a).

D'altra banda, l'article 21 de la LOPD recull una altra excepció al consentiment dels afectats per al cas concret de comunicacions de dades personals entre administracions públiques. 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"*.

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”*.

Atès que, en aquest cas, la comunicació de les dades personals tindria lloc des d'una administració pública a una altra administració, cal analitzar si aquesta cessió trobaria habilitació legal en l'article 21 de la LOPD, citat. Per a que això fos possible, escau examinar si la comunicació pretesa s'emmarca en l'exercici de competències no diferents o que no tracten matèries diferents. En aquest sentit, caldrà tenir en compte, novament, les previsions de la LRBRL (articles 25 i següents) i de la Llei 5/2003 (articles 1, 3 i 4.4) ja examinades.

Com hem vist en l'apartat anterior, la Llei 5/2003 disposa que correspon a l'Ajuntament l'obligació de realització dels treballs de neteja establerts al seu article 3.1 apartats a), b) i e), així com les tasques de neteja dels vials i els camins internes i d'accés a una urbanització, quan els subjectes obligats no els hagin realitzat pel seu compte (article 4.4).

En el cas concret que les urbanitzacions, els habitatges o les edificacions afectades es trobin entre dos o més termes municipals (com així podria succeir en aquest cas) o amb la franja de protecció en un terme municipal que no és el de les finques, la Llei 5/2003 habilita els Ajuntaments dels municipis implicats per a que estableixin els convenis interadministratius corresponents, que delimitin clarament els mecanismes d'execució forçosa de les obligacions d'aquesta Llei en règim de col·laboració (article 4.6).

D'acord amb aquestes previsions de les lleis examinades (LRBRL i Llei 5/2003), vinculades al principi d'irrenunciabilitat de les competències i de continuïtat dels serveis públics (article 12 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú), cal concloure que, en aquest cas, ambdues administracions locals exerceixen una competència no diferent o que versa sobre una mateixa matèria, com és la prevenció d'incendis forestals, la qual inclouria, en tot cas, els treballs de neteja que preceptua la Llei 5/2003, de 22 d'abril.

Per tant, amb independència que l'Ajuntament també disposi d'aquestes dades per al compliment d'altres finalitats (com ara, per a la gestió de l'Impost sobre Béns Immobles), l'Ajuntament pot disposar de les dades cadastrals dels titulars de les finques del seu terme municipal per a l'exercici de les competències que té atribuïdes en aquesta matèria. D'acord amb això, podria comunicar-les a l'altra administració pública per a que aquesta dugui a terme els treballs de neteja establerts en la Llei 5/2003, atès que es tractaria d'una cessió de dades personals entre administracions públiques per a l'exercici d'una mateixa competència, en aquest cas, en matèria de prevenció d'incendis forestals. Aquesta comunicació es podria considerar legítima en virtut del que disposa l'article 21.1 de la LOPD i no requeriria el consentiment previ dels afectats, d'acord amb l'article 21.4 de la LOPD.

Així mateix, en tractar-se d'una cessió o comunicació de dades cadastrals, l'Ajuntament hauria de tenir present que, d'acord amb l'article 77 del Reial decret 417/2006, la cessió a tercers de la informació subministrada per la Direcció General del Cadastre està subjecte a una autorització específica i s'ha d'atorgar per a la finalitat concreta que preveu la sol·licitud (en aquest cas, per realitzar els treballs de neteja), amb verificació prèvia que el cessionari (l'altra administració) està legitimat per accedir a les dades cadastrals, d'acord amb el que preveuen els articles 52 i 53 de la Llei del Cadastre.

Com s'ha indicat anteriorment, en aquest cas, en tractar-se el cessionari d'una administració pública territorial, aquest estarà legitimat per accedir a les dades cadastrals per a l'exercici de les seves competències, d'acord amb l'article 53.2.a) de la Llei del Cadastre.

En qualsevol cas, la cessió d'aquestes dades per part de l'Ajuntament a l'altra administració pública haurà de limitar-se a les dades necessàries per donar compliment a les previsions de la Llei 5/2003, és a dir, les dades identificatives nom i cognoms dels titulars de les finques i la seva localització, evitant comunicar qualsevol altra dada cadastral protegida de què pugui disposar (article 4 de la LOPD).

D'acord amb les consideracions fetes en aquest informe en relació amb la consulta plantejada per l'Ajuntament, es fan les següents,

Conclusions

Amb caràcter general, una petició d'informació sobre dades del Cadastre immobiliari, s'hauria de dirigir a la Direcció General o gerències o subgerències del Cadastre, si escau, en els termes i de la manera que es disposa en el Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Cadastre Immobiliari, i en el Reial decret 417/2006, de 7 d'abril, pel qual es desenvolupa el text refós de la Llei del Cadastre immobiliari.

En el present cas, l'administració pública local que delimita amb un altre terme municipal podria sol·licitar, per si mateixa, accedir a determinades dades cadastrals protegides dels titulars de les finques d'aquest darrer municipi, per tal d'exercir les competències que té atribuïdes en virtut de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i de la Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció d'incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana, d'acord amb les previsions de l'article 53.2.a) de la Llei de Cadastre Immobiliari.

No obstant això, cal fer avinent que, en el cas que l'Ajuntament disposi d'aquestes dades cadastrals per a l'exercici de les competències que té atribuïdes per les lleis esmentades, la comunicació o cessió d'aquestes dades, sense consentiment dels afectats, a una altra administració pública seria possible si, d'acord amb l'article 21 de la LOPD, fos necessària per a l'exercici de la mateixa competència o d'una competència que versis sobre una mateixa matèria, en aquest cas, la prevenció d'incendis forestals, la qual inclouria, en tot cas, els treballs de neteja que preceptua la Llei 5/2003, de 22 d'abril, citada.

Barcelona, 13 de desembre de 2010