

CNS 15/2020

Dictamen en relación con la consulta formulada por la Delegada de Protección de Datos de un Ayuntamiento en relación con la posibilidad de utilizar los datos de los propietarios de los inmuebles que constan en el Impuesto de Bienes Inmuebles, para informarles de un empleo ilegal, así como para la limpieza de las franjas forestales de seguridad

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una solicitud de dictamen de la Delegada de Protección de Datos de un Ayuntamiento en relación con la posibilidad de utilizar los datos de los propietarios de los inmuebles que constan en el Impuesto de Bienes Inmuebles, para informarles de un empleo ilegal, así como por la limpieza de las franjas forestales de seguridad.

Analizada la consulta, que no se acompaña de otra documentación, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen:

(...)

II

En la consulta del Ayuntamiento se plantea “la posibilidad de utilización de los datos del Impuesto de Bienes Inmuebles (concretamente los datos de los propietarios de los inmuebles) para informarles cuando la policía tenía constancia de una ocupación ilegal (pues entendíamos que existía un cambio de finalidad), así como por la limpieza de las franjas forestales de seguridad”

Dado que la finalidad por la que se quiere acceder a los datos es ponerse en contacto con los titulares de los inmuebles para comunicarles o bien una posible ocupación ilegal, o bien para que se lleven a cabo los trabajos de limpieza de las franjas forestales y que, a tal efecto se requiere conocer a las personas titulares de los inmuebles así como el domicilio para poder ponerse en contacto, hay que entender que el acceso que se pretende se limitaría a los datos identificativos de los titulares (nombre, apellidos, domicilio y localización de la finca).

Para centrar la consulta planteada, es necesario tener en consideración que, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante , RGPD) cualquier tratamiento de datos personales, entendido como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.” (artículo 4.2 RGPD), debe someterse a los principios y garantías establecidos por aquel Reglamento.

El RGPD define dato personal como: “toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;” (artículo 4.1 RGPD).

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

Para que un tratamiento sea lícito es necesario contar con, al menos, una base jurídica de las previstas en el artículo 6.1 del RGPD que legitime este tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada, ya sea alguna de las demás circunstancias que prevé el mismo precepto. En el ámbito de las administraciones públicas, resultan de especial interés, las bases jurídicas previstas en las letras c) y e) del artículo 6.1 del RGPD, según las cuales el tratamiento será lícito cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (letra c), o cuando el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de un interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (letra e).

Ahora bien, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base jurídica del tratamiento indicado en ambos casos debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros requiere, en el caso del Estado Español, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Española, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley.

En este sentido, el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales establece el rango de ley de la norma habilitante.

En caso de que nos ocupe, habrá que analizar, en primer lugar, si existe una base jurídica para el tratamiento a que hace referencia la consulta para la finalidad de ocupación ilegal de inmuebles y para la limpieza de las franjas forestales de seguridad, como consecuencia del ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (artículo 6.1.e) RGPD).

III

En cuanto a la finalidad relacionada con la ocupación ilegal de un inmueble, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL) dispone, en sus artículos 25 y siguientes, cuáles son las competencias municipales. Concretamente, dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas en determinadas materias, entre las que no existe una referencia expresa a actuaciones en materia de empleo legal, pero sí en materia de urbanismo y vivienda (25.2.a) así como de policía local y protección civil (25.2.f), que podrían comportar la actuación del municipio en supuestos de ocupación ilícita de inmuebles.

En materia de vivienda, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda atribuye a los municipios competencias de control, inspección, ejecución forzosa, sanción, etc. En concreto el artículo 8 establece:

“Artículo

8 Competencias

locales 1. Los entes locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de sus intereses, ejercen las competencias de vivienda de acuerdo con lo que establecen la legislación de régimen local, la legislación urbanística y esta ley, sin perjuicio de la capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúen sobre el mercado de vivienda protegida y libre.

2. Además de las competencias de promoción y gestión que les reconoce la legislación de régimen local y las competencias de control, inspección, ejecución forzosa, sanción y otras que les reconoce esta Ley, los entes locales pueden concertar políticas propias de vivienda con la Administración de la Generalidad, en el marco de los instrumentos locales y supralocales de planificación que establecen esta Ley y la legislación urbanística, y pueden solicitar la creación de consorcios u oficinas locales de vivienda para la gestión conjunta de funciones y servicios vinculados a la vivienda. (...)

4. Los entes locales cuya dimensión les dificulte el ejercicio eficiente de las competencias que esta ley les atribuye sobre el control de la calidad del parque inmobiliario, sobre la igualdad en el acceso y la ocupación de las viviendas y sobre las actividades de control y sanción pueden encargar a otro ente local o al departamento competente en materia de vivienda que haga las gestiones vinculadas a estas competencias, de acuerdo con lo que establece el artículo 15 de la Ley del Estado 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

Asimismo la Ley 16/1991, de 10 de julio, de Policías Locales, atribuye a la policía local, entre otras, las siguientes funciones:

“(…)

d) Ejercer de policía administrativa, a fin de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas, bandos, resoluciones y demás disposiciones y actos municipales, de acuerdo con la normativa vigente. e) Ejercer de policía judicial, de acuerdo con el artículo 12 y con la normativa vigente. f) Llevar a cabo diligencias de prevención y actuaciones destinadas a evitar la comisión de actos delictivos, en cuyo caso comunicarán las actuaciones llevadas a cabo a las fuerzas o cuerpos de seguridad competentes. (...) h) Cooperar en la resolución de los conflictos privados, cuando sean requeridas para ello. (...)”

En el ejercicio de estas funciones los agentes de la policía local pueden tener conocimiento de la existencia de empleos ilegítimos que justifiquen la actuación municipal.

Por tanto, se puede concluir que, de acuerdo con las normas con rango de ley mencionadas, el tratamiento para la finalidad relativa al empleo ilegal de un inmueble puede considerarse necesario

para el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (artículo 6.1.e) RGPD) y, por tanto, ésta constituirá la base legítima del tratamiento.

En cuanto a la finalidad relativa a la limpieza de las franjas forestales de seguridad, el artículo 25.1 de la LRBRL atribuye a los municipios, además de las citadas competencias en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios (artículo 25.2 .c), la conservación de caminos y vías rurales (artículo 25.2.d) o la protección del medio ambiente (artículo 25.2.f).

Por su parte, la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana establece una serie de medidas de prevención de incendios forestales que deben cumplir aquellas urbanizaciones que no tienen una continuidad inmediata con la trama urbana y que están ubicadas a menos de quinientos metros de terrenos forestales (artículos 1 y 3).

En este sentido, la Ley dispone que, en caso de que los sujetos obligados no hayan realizado los trabajos de limpieza establecidos en el artículo 3.1 apartados a), b) y c), corresponde tal obligación al Ayuntamiento, que podrá recurrir a la ejecución forzosa de estas actuaciones. Asimismo, corresponde también al Ayuntamiento las labores de limpieza de los viales y caminos internos y de acceso a la urbanización, de acuerdo con la legislación de régimen local (artículo 4.4).

Así pues, para este fin la base jurídica sería también el ejercicio de poderes públicos otorgados al responsable del tratamiento (el artículo 6.1.e) RGPD)

IV

El RGPD establece que todo tratamiento de datos, además de ser lícito, debe cumplir el resto de principios y garantías que establece, entre los que hay que tener en consideración, a los efectos que nos ocupan, el principio de limitación de la finalidad del tratamiento (artículo 5.1.b) RGPD), según el cual los datos deben ser tratados únicamente con fines determinados, explícitos y legítimos, de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de las datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales”.

La utilización de los datos personales que el Ayuntamiento dispone para la gestión del IBI, para una finalidad ulterior distinta como podría ser la comunicación con el titular de una finca ocupada ilegalmente o de fincas en las que se deba proceder a la limpieza de las franjas forestales de seguridad, sería un tratamiento de datos que, en principio, podría entrar en conflicto con el principio de limitación de la finalidad.

En este sentido, el artículo 6.4 del RGPD prevé que el tratamiento para una finalidad distinta a aquella para la que se recogieron los datos pueda basarse, entre otros, en el derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida para la salvaguardia de los objetivos indicados en el artículo 23.1.

En el caso que nos ocupa, las finalidades para las que se quieren utilizar los datos estarían alineadas con los objetivos de seguridad pública y de protección de los derechos de otras personas a las que

el artículo 23.1 RGPD, por lo que es preciso ver si existe alguna norma con rango de ley que permita el cambio de finalidad.

En el caso que nos ocupa, los datos a los que hace referencia la consulta son los relativos a la gestión del IBI. El Ayuntamiento gestiona el IBI a partir de la información contenida en el catastro inmobiliario, así como el resto de documentos sobre las variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, tal y como establece el artículo 77.5 del LRLH.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley del Catastro, el catastro inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de especiales características.

Respecto a la descripción catastral de los inmuebles el artículo 3 de la Ley del Catastro dispone, que:

“La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor de referencia de mercado, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal o, en su caso, número de identidad de extranjero. Cuando los inmuebles estén coordinados con el Registro de la Propiedad se incorporará dicha circunstancia junto con su código registral”

Ahora bien, debe tenerse en consideración que la Ley del Catastro establece un régimen específico de acceso a los datos catastrales que podría habilitar los tratamientos de los datos objeto de la consulta.

El capítulo VI de la Ley del Catastro regula el acceso a información catastral y atribuye el carácter de protegidas a determinados datos, así el artículo 51 establece:

“A efectos de lo dispuesto en este título, tienen la consideración de datos protegidos el número, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados

En cuanto al acceso a la información catastral protegida, el artículo 53 de la Ley del Catastro, establece:

“1. El acceso a las datos catastrales protegidas sólo podrá realizarse mediante el consentimiento expreso, específico y por escrito del afectado, o cuando una ley excluya dicho consentimiento o la información sea recabada en alguno de los supuestos de interés legítimo y directo siguientes: a) Para la ejecución de proyectos de investigación de carácter histórico, científico o cultural auspiciados por universidades o centros de investigación, siempre que se califiquen como relevantes por el Ministerio de Hacienda. b) Para la identificación y descripción de las fincas, así como para el conocimiento de las alteraciones catastrales relacionadas con los documentos que autoricen o los derechos que inscriban o para los que se solicite su otorgamiento o inscripción, por los notarios y registradores de la propiedad, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la

legislación hipotecaria. Asimismo los notarios podrán acceder a los acuerdos catastrales derivados de dichas alteraciones para su entrega, en su caso, a los interesados. c) Para la identificación de las parcelas colindantes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmuebles, por quienes figuran en el Catastro Inmobiliario como titulares. d) Por los titulares o cotitulares de derechos de trascendencia real o de arrendamiento o aparcería que recaigan sobre los bienes inmuebles inscritos en el Catastro Inmobiliario, respecto a dichos inmuebles. e) Por los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente que figure inscrito en el Catastro Inmobiliario.

2. No obstante, podrán acceder a la información catastral protegida, sin necesidad de consentimiento del afectado: a) Los órganos de la Administración General del Estado y 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. b) Las comisiones parlamentarias de investigación, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como las instituciones autonómicas con funciones análogas. c) Los jueces y tribunales y el Ministerio Fiscal. d) Los organismos, corporaciones y entidades públicas, para el ejercicio de sus funciones públicas, a través de la Administración de la que dependan y siempre que concurren las condiciones exigidas en el párrafo a).”

Así pues, el acceso a los datos protegidos del Catastro se configura como un acceso restringido, y sólo se admite si se cuenta con el consentimiento de los titulares o bien, como podría ser en este caso, se trata de una administración pública territorial que lo solicita en base al supuesto previsto en el artículo 53.2.a), citado.

Es decir, el acceso por parte del Ayuntamiento a datos protegidos del Catastro, siempre deberá relacionarse con el ejercicio de sus propias competencias, principalmente, en relación con el IBI, pero también competencias municipales que puedan requerir, para su cumplimiento, el tratamiento de datos del Catastro.

En el caso que nos ocupa, la Ley del Catastro habilitaría el cambio de finalidad en lo que respecta al tratamiento de los datos de los propietarios de los inmuebles por parte del ayuntamiento, siempre que sea necesario para el ejercicio de sus competencias, y se respeten los principios de competencia, idoneidad y proporcionalidad a que se refiere la Ley del Catastro.

V

Por lo que se refiere al principio de competencia ya se ha expuesto en el fundamento jurídico III de este dictamen, que la LRBRL y otra normativa sectorial atribuyen a los municipios competencias en las materias a las que hace referencia la consulta.

Respecto a la comunicación a los titulares de los inmuebles en supuestos de ocupación ilegal, en la medida en que el ayuntamiento intervenga en el ejercicio de las competencias atribuidas por la LRBRL en materia de vivienda, o de policía, o las atribuidas por la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho

en la vivienda u otra normativa sectorial, el acceso a los datos del Catastro inmobiliario respetaría el principio de competencia exigido por la el artículo 53.2.a) de la Ley del Catastro.

En el mismo sentido, y en lo que respecta a la limpieza de las franjas forestales de seguridad, el artículo 25.1 de la LBRL atribuye a los municipios, competencias en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios, conservación de caminos y vías rurales y la protección del medio ambiente y la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana, establece una serie de medidas de prevención

Así pues, en este caso, también se cumple con el principio de competencia exigido por el artículo 53.2.a) de la Ley del Catastro, en tanto que el ayuntamiento tiene atribuidas competencias en materia prevención de incendios forestales, la cual incluiría, en todo caso, los trabajos de limpieza que preceptúa la Ley 5/2003.

Pero, además, es necesario que los datos sean idóneos y proporcionales para la finalidad perseguida.

Respecto a la idoneidad de los datos del catastro inmobiliario para los fines objeto de la consulta es necesario tener en consideración, tal y como se hace constar en la exposición de motivos de la Ley del Catastro, que éste es: “un registro administrativo puesto en el servicio de los principios constitucionales ya citados y, por ende, del conjunto de las Administraciones públicas, fedatarios y ciudadanos, todo ello sin perjuicio de la competencia y funciones atribuidas al Registro de la Propiedad, único que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles”. Es decir, en aquellos supuestos en los que se requiera disponer de fe pública respecto de la titularidad de los bienes inmuebles- para que las consecuencias de la actuación municipal debe comportar una carga para el titular o se trate de procedimientos en los que sea necesario una certeza indubitada sobre quien sea el titular- los datos idóneos para ese fin serían los que constan en el Registro de la Propiedad.

En este sentido la Ley Hipotecaria, en su artículo 1 establece que el Registro de la Propiedad: “tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles”.

En concreto el artículo 9 de la Ley Hipotecaria dispone que:

“Toda inscripción que se haga en el Registro expresará las siguientes circunstancias: del título. (...) 4ª La persona natural o jurídica a cuyo favor se haga la inscripción.”

El Registro de la Propiedad es público en los términos establecidos por el artículo 221 de la Ley Hipotecaria, que establece:

“Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos.

El interés se presumirá en toda autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio o cargo.”

El Ayuntamiento, en ejercicio de sus competencias, podría acreditar un interés en conocer la información sobre los propietarios o personas que constan como titulares de los inmuebles.

Ahora bien, en caso de que nos ocupa, tanto para la comunicación a los titulares de los bienes inmuebles en el caso de una ocupación ilegal, como para ponerse en contacto con los titulares en relación con la limpieza de las franjas forestales de seguridad, para la identificación del titular sería suficiente con la certeza derivada de la inscripción catastral, que datos podrían resultar idóneos.

Asimismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en ambos supuestos este acceso debería comprender sólo los datos personales estrictamente necesarios para realizar las comunicaciones oportunas a los titulares de los inmuebles, esto es, los datos identificativos nombre y apellidos de los titulares de los inmuebles y los datos de contacto.

Conclusiones

El acceso a los datos identificativos y de contacto de los titulares de los inmuebles que el ayuntamiento dispone como consecuencia de la gestión del IBI para comunicarles una posible ocupación ilegal o para la limpieza de las franjas forestales puede ampararse en el artículo 6.1.e) y 6.4 RGPD en relación con las normas que atribuyen competencias a los ayuntamientos en las materias mencionadas y la Ley del Catastro.

Barcelona, 15 de mayo de 2020