

La protección de datos de carácter personal en el Catastro Inmobiliario

Miguel de Haro Izquierdo
Abogado

Introducción

El Catastro Inmobiliario se configura como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales.

La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria así como al principio de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones Públicas, los juzgados y tribunales, y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias. Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio.

Los dos primeros artículos del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario establecen la naturaleza, concepto y ámbito de desarrollo de la institución catastral, así como, los principios informa-

dores de dicha institución entre los cuales se destacan de manera decisiva el de estar al servicio de la generalidad.

Como consecuencia de lo anterior la actual Base de Datos Catastral (BDC) describe los bienes inmuebles del territorio peninsular mediante información y características que hacen referencia a aspectos tan diversos como su configuración física (superficie, situación y linderos, representación gráfica, etc.), económica (valores del suelo, valores de las construcciones así como valores catastrales) y jurídica (datos personales de los titulares), gestionando según datos del Ministerio de Economía y Hacienda, más de seis millones de expedientes que generan un volumen de más de cinco millones de documentos con carácter anual.

Paralelamente a los principios configuradores del Catastro inmobiliario y a su ingente volumen de información tratada, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, consistente básicamente

camente en el poder de disposición y de control sobre los datos personales que permite a la persona decidir cuáles de estos datos proporciona a un tercero, ya sea un particular o el Estado. Este derecho otorga la facultad de conocer quién dispone de dichos datos de carácter personal, así como saber, en última instancia, del destino que se pretende darle a los mismos, disponiendo en última instancia de la facultad de oponerse a su posesión y uso.

El presente estudio desarrolla y profundiza en las diferentes conexiones entre la institución catastral como gran base de datos de interés general y la libertad de acceso y restricciones para el uso y destino de datos de carácter personal establecidas tanto por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario.

El Catastro inmobiliario como base de datos

El elemento originario y esencial de la institución catastral viene definido por su naturaleza y finalidad esencialmente tributaria, sin embargo el desarrollo en el tiempo de la propia institución la ha ido configurando como una realidad no meramente tributaria, sino como registro administrativo, inventario, archivo o registro, con autonomía propia en relación a otras entidades como puede ser el Registro de la Propiedad, del cual, en última instancia no es contradictorio sino complementario en relación con la propiedad inmobiliaria. Muestra indudable de ello es la Exposición de Motivos de la antigua Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, que reconoce una finalidad no meramente tributaria sino también como gran base de datos de carácter territorial, que atiende y responde a una gran cantidad de intereses particulares e institucionales al indicar de manera expresa que:

“Sin embargo, junto a su finalidad tributaria, el Catastro ha visto surgir en los últimos años la necesidad de que la información que contiene sea utilizada para otras muchas actividades, tanto públicas como privadas, evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy: una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones Públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general...”

Podemos hablar, por tanto, del Catastro inmobiliario como un conjunto de datos, conjunto de información, gestionada informáticamente y también como base de datos.

Entre las variadas y decisivas cualidades que se han de resaltar en la, ya más que centenaria, institución catastral, debemos resaltar, entre otras, y por la relación directa con el presente estudio, el hecho de que el Catastro inmobiliario por la información que recoge, recopila y ordena, constituye y está destinada en última instancia para ser consultada, utilizada y difundida públicamente, características sin las cuales no estaríamos ante un verdadero banco de datos.

Como quiera que el Catastro Inmobiliario tiene naturaleza tributaria, y su organización es competencia exclusiva del Estado, dentro de la Hacienda General, según ha establecido el Tribunal Constitucional, STC 233/99 de 19 de diciembre, competencia ejercida a través de la Dirección General de Catastro, los principios en los que se basa su servicio son los ya comentados sintéticamente, aunque el servicio a prestar por los datos contenidos en él sea multidisciplinar. Expresándose en los siguientes términos la sentencia comentada:

“Es obvio, pues, que los catastros no pueden adscribirse a un impuesto concreto, aunque por razones históricas se hayan regulado dentro de las contribuciones territoriales, y ésa es la tradición que sigue hoy la L.H.L., sin perjuicio de su carácter de institución tributaria común a los diversos niveles de Hacienda. En suma, los catastros son una institución

de Hacienda general y, por ello, de exclusiva competencia estatal con arreglo al Art. 149.1.14 C.E., sin perjuicio de la colaboración con las Entidades locales, de rancia tradición en nuestro Derecho..."

Esta idea referente al Catastro, como institución no exclusiva ni meramente fiscal o tributaria, también fue tenida en cuenta y desarrollada, o al menos apuntada, por la anterior regulación del Catastro, contenida en la disposición Adicional 4ª de la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales, texto redactado tras la reforma operada por la Ley 50/98, en la que se viene a identificar y definir a la institución catastral en los siguientes términos:

"...Todo ello sin perjuicio de la configuración de dichos Catastros Inmobiliarios como base de datos utilizable tanto por la Administración del Estado como por la autonómica y la local..."

No se utilizaba por tanto el concepto de "banco de datos", sino el de base de datos, aunque la finalidad última del término lo empleaba en un sentido equivalente. De cualquier modo omitía dicha descripción o definición la posible utilización de la información catastral por los particulares, que desde luego siempre fuese posible, a través de consultas, certificaciones, etc.

Si ahondamos un poco más en el proceso de búsqueda, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, del verdadero sentido y finalidad de la institución catastral, podemos observar cómo en los mismo términos anteriormente referidos por el Tribunal Constitucional y por la Ley de Haciendas Locales, nos encontramos con el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el cual indica que el catastro materialmente es un registro de carácter administrativo (artículo 1.1, Real Decreto Legislativo 1/2004), y que los principios que fundamentan su

existencia, son inicialmente de naturaleza tributaria, pero que también están a disposición de cualquiera de las políticas públicas y de los ciudadanos (artículo 2, Real Decreto Legislativo 1/2004), lo que alude, de nuevo a su carácter multidisciplinar, y especialmente por referirse a información sobre el territorio:

Así lo Indica el artículo 3, Real Decreto Legislativo 1/2004:

"La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral."

Podemos entender, en todo caso, que la descripción antes mencionada es, en última instancia, una definición general sobre el contenido informativo propio del Catastro Inmobiliario, ya que si atendemos a la lectura detallada del artículo 50.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, se hace mención expresa a que la información propia del Catastro se puede diferenciar o distinguir en dos grandes niveles o bloques de tipos de datos. Por un lado aquéllos que contienen un carácter gráfico, y en segundo lugar aquéllos que contemplan una información referida a caracteres alfanuméricos.

Por todo ello podemos deducir que el Catastro Inmobiliario, con independencia de su carácter eminentemente tributario y fiscal, está configurado como una gran base de datos, ya que responde, en todas sus características al concepto que la Federación Internacional de Documentación (FID) entiende como base de datos, esto es:

"Conjunto de datos homogéneos, ordenados de una forma determinada que se presenta en forma legible por ordenador y se refiere a una materia determinada, organización o problema".

El derecho de acceso a datos de carácter personal en nuestro ordenamiento jurídico

La preocupación por la protección de la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, con la consiguiente limitación del uso de la informática, está reconocida por nuestro texto constitucional en su artículo 18.4, el cual declara el derecho fundamental de todos los ciudadanos a que se garantice el honor y la intimidad personal y familiar de cada individuo y el pleno ejercicio de sus derechos.

Dicho mandato constitucional es recogido y desarrollado por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, Ley que en su artículo 1, pone de manifiesto cuál es su principal objeto de desarrollo, que no es otro que el de garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar.

En esta misma línea y en conexión directa con el reconocimiento de la protección de derechos y libertades de las personas físicas, respecto al tratamiento de los datos de carácter personal, debemos destacar la variada jurisprudencia constitucional existente sobre la materia. Por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 290/2000, de 30 de noviembre de 2000, la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000 y la STC 153/2004, de 20 de septiembre de 2004, manifiestan la necesidad de que todo tratamiento de datos respete unas mínimas garantías a favor de los afectados, que tienen el derecho a controlar y conocer el uso y destino de los datos personales detentados por terceros. En estos mismos términos se expresa también la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de noviembre de 1999, al declarar que:

“La garantía de la intimidad adopta hoy un entendimiento positivo que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona; la llamada libertad informática es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales, sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo.”

Podemos, por tanto, obtener una conclusión objetiva y clara de nuestro ordenamiento jurídico sobre las referencias normativas y jurisprudenciales anteriormente citadas, y es que se reconoce la existencia de un derecho real y efectivo a una protección sobre los datos personales que transforma el régimen de acceso y difusión de los mismos, al ser de aplicación directa la Constitución Española, la LOPD, así como la doctrina del Tribunal Constitucional, la cual sale en su defensa y protección.

Una vez dicho lo anterior, debemos hacer referencia por otro lado, y por su importante relación y conexión con el artículo 18.4 de la Constitución Española, a otro derecho fundamental recogido en nuestro texto constitucional, concretamente en su TÍTULO IV, referido al Gobierno y la Administración, y que no es otro que el desarrollado en el artículo 105.b), donde se prevé que:

“La ley regulará:

(..)

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”

Reconociéndose así un derecho fundamental de carácter social, que será objeto de desarrollo normativo por Ley complementaria que permita su ejercicio efectivo por los ciudadanos en el acceso a registros y archivos, teniendo en cuenta como úni-

cas limitaciones la seguridad y la defensa del Estado, la indagación de delitos y la intimidad de las personas.

Y como desarrollo normativo de lo comentado debemos hacer referencia a dos artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los que se desarrolla de manera explícita el principio de legalidad recogido en la Constitución, el cual legitima a los ciudadanos al acceso de registros y archivos de las Administraciones Públicas, así como a la solicitud de rectificación y exactitud de los mismos. Dichos artículos se transcriben a continuación por su especial interés en relación a la materia tratada:

“Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

H) El acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros.

- 1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.*
- 2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectifi-*

cados o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno....”

Se puede deducir, por tanto, en primer lugar, que existe una objetiva y verdadera preocupación en nuestro ordenamiento jurídico por la salvaguarda y protección de la intimidad personal y familiar de los ciudadanos en materia de recogida y obtención de datos de carácter personal, y en especial cuando dichos datos se encuentran recogidos en soportes facilitados por las nuevas tecnologías, y singularmente en la informática. En segundo lugar que dicha protección se establece en dos vertientes principales, una primera frente a cualquier tercero particular, así como frente a las Administraciones Públicas, y por último y como tercer aspecto a destacar es que el derecho de acceso a datos personales no es absoluto y genérico ya que, como se ha indicado, está limitado a determinadas situaciones en que la divulgación de determinada información suponga un perjuicio para la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Delimitación del concepto de datos protegidos del Catastro inmobiliario en conexión con la Ley Orgánica de protección de datos

La delimitación de lo que debe entenderse por datos protegidos catastrales viene reconocido en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, al tener la consideración de datos especialmente protegidos el nombre, los apellidos, la razón social, el código de identificación y domicilio de

todas aquellas personas o entidades que figuren inscritos en el Catastro como titulares o sujetos pasivos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como el valor catastral y los valores del suelo y, en su caso, el valor de la construcción de los bienes inmuebles individualizados, artículo 51, Real Decreto Legislativo 1/2004. Texto legal que puesto en relación con la aprobación del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla la Ley del Catastro Inmobiliario, nos concreta que se entiende por dato catastral de carácter protegido, ya que, en su artículo 73, reconoce que cualquier información que contenga datos catastrales de carácter protegido relativos a personas físicas quedará sometida y bajo la tutela del régimen jurídico de obligaciones y responsabilidades previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Y con esta remisión normativa a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, debemos decir que ésta, a su vez, define y entiende por dato de carácter personal, cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, según se refiere en su artículo 3.a).

Con esta definición amplia de la LOPD podemos deducir para realizar una certera delimitación de lo que se debe entender por datos protegidos de carácter catastral no sólo y exclusivamente lo referido a la lista recogida en el artículo 51 del R.D. 1/2004, sino a una interpretación de la norma que va más allá de lo que es estrictamente el concepto de honor e intimidad, y en la que se da protección a esferas privadas, en su sentido más amplio, como las diversas facetas de la personalidad de un individuo que, vistas y analizadas de una manera individual, no tienen ninguna trascendencia, pero que relacionadas o enlazadas entre sí pueden afectar a una descripción general, o particular, de su personalidad, sobre las que el individuo tiene derecho a mantener reservadas.

La LOPD, pues, amplía y reserva la protección de datos a cualquier posible identificación del afectado sobre los diferentes elementos que permitan determinar, directa o indirectamente, la identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social de la persona física afectada.

Esta reserva de protección sobre los datos de carácter personal podemos entenderla también reconocida y apoyada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, que en la STC 292/ 2000, de 30 de noviembre de 2000, manifiesta:

“los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, social, sexual, económico, o de cualquier índole.....”

El derecho de acceso a datos catastrales

Si partimos de la caracterización del Catastro Inmobiliario como una gran base de datos en los que la gestión, administración y mantenimiento están estrechamente relacionadas y vinculadas con el uso de procedimientos y programas informáticos, y que su acceso está al servicio de los intereses generales y particulares de los ciudadanos, nos encontramos con que la publicidad y el acceso a los datos contenidos en el Catastro tienen la consideración de datos de carácter personal, por lo que a efectos de la normativa se trata de datos protegidos. Y, como ya se ha comentado en el apartado anterior, al regularse explícitamente que determinados datos catastrales son de carácter protegido, se produce un cambio y limitación en el régimen de acceso y difusión de dichos contenidos, situación esta que nos lleva a unir de manera muy estrecha la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario y la normativa relativa a la protección de datos de carácter personal.

La regulación actual y normativa básica que regula el acceso a datos catastrales se encuentra tremendamente atomizada y dispersa entre un sinfín de textos jurídicos entre los que debemos destacar los siguientes; Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario, Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Orden 3482/2006, de 19 de octubre, por la que se aprueban los modelos de declaración de alteraciones catastrales de los bienes inmuebles y se determina la información gráfica y alfanumérica necesaria para la tramitación de determinadas comunicaciones catastrales.

Debemos indicar como punto de partida que la configuración de la base de datos del Catastro es la de ser un fichero de titularidad pública a los efectos de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD, por ello su régimen ha de ser establecido para este tipo de ficheros en su correspondiente Ley, que no llega a determinar ni a definir en ningún momento qué se entiende por un fichero de titularidad pública, ya que únicamente hace referencia al mismo al identificarlos como aquellos ficheros pertenecientes a las Administraciones Públicas.

Así, tendrán la consideración de ficheros públicos los creados por las Administraciones Públicas y las entidades con personalidad jurídica dependientes o vinculadas a estas administraciones, con independencia de que en su forma de personificación o actividad estén sometidas al derecho privado.

Los ficheros públicos tienen, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, anteriormente citada, en sus artículos 35 y 37, y con las únicas excepciones

previstas en ella, que no afectan al Catastro, un régimen específico de creación, modificación o supresión. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD, sólo podrán hacerse por medio de una disposición de carácter general publicada en el BOE o en el Diario Oficial correspondiente, estableciendo los requisitos que deben contener las normas de creación de ficheros públicos.

- La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo.
- Las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos.
- El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal.
- La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.
- Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros.
- Los órganos de las Administraciones responsables del fichero.
- Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.

En el acceso a datos catastrales se establece como única limitación de carácter general, así lo indica el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario, en su artículo 50, en concordancia con el artículo 77, relativo al régimen de cesiones y autorizaciones del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuando su ejercicio pueda causar un perjuicio grave a sus inte-

reses o al cumplimiento de sus propias funciones o afectar a la eficacia del funcionamiento del servicio público, y siempre que anteriormente se haya cumplido el requisito previo de motivación por parte de la Dirección General de Catastro Inmobiliario.

Cuando se trate de datos no protegidos, el acceso está permitido libremente a cualquiera persona o entidad (artículo 52.1, Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario y artículo 77.1 del Real Decreto 417/2006). Entendiéndose, asimismo en dicho texto, según el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, por datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación, y domicilio de quienes figuren como titulares catastrales, valor catastral, valor del suelo y de la construcción individualizada de los bienes inmuebles.

En lo referente a los titulares catastrales, éstos, podrán en todo momento solicitar y disponer de la información referida a todos los datos contenidos en el Catastro respecto a sus bienes inmuebles. El artículo 15 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD, indica expresamente y reconoce este derecho al permitir al interesado que solicite y obtenga gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento.

“Artículo 15. Derecho de acceso.

1. *El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.*
2. *La información podrá obtenerse mediante la mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma*

legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

3. *El derecho de acceso a que se refiere este artículo sólo podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a doce meses, salvo que el interesado acredite un interés legítimo al efecto, en cuyo caso podrán ejercitarlo antes”.*

Para el caso de acceso, por parte de terceras personas interesadas, a la información protegida contenida en el Catastro sin haber presentado un consentimiento explícito del afectado, únicamente se les podrá autorizar la consulta cuando se encuentren encuadradas en la siguiente relación cerrada, desarrollada por el artículo 53.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario:

- 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.
- Las comisiones parlamentarias de investigación, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como las instituciones autonómicas con funciones análogas.
- Los jueces y tribunales y el Ministerio Fiscal.
- Los organismos, corporaciones y entidades públicas, para el ejercicio de sus funciones públicas, a través de la Administración de la que dependen y siempre que concurren las condiciones exigidas en el apartado primero.

Esta lista cerrada regulada por la normativa catastral la debemos relacionar estrechamente con el artículo 6.2 de la Ley Orgánica

15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, LOPD, en el que hace referencia a varios supuestos en los que no será preciso el consentimiento del afectado, entre otros, cuando; los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado, y para el caso, que posteriormente trataremos con más detalle, en el que nos es necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario.

Para todos los demás casos, no delimitados por la norma legal anteriormente comentada, el acceso a los datos catastrales protegidos vendrá previamente requerida del consentimiento del afectado, consentimiento que deberá ser expreso, específico y por escrito. Existiendo únicamente la excepción para aquellas circunstancias especiales que vengan determinadas por una Ley que excluya dichos requisitos, o para aquellos otros casos en que la información sea requerida en uno de los supuestos siguientes de interés legítimo:

- 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.
- Para la identificación de las fincas, por los notarios y registradores de la propiedad y, en particular, para el cumplimiento y ejecución de lo establecido en el título V.
- Para la identificación de las parcelas colindantes, con excepción del valor catastral de cada uno de los inmue-

bles, por quienes figuren en el Catastro Inmobiliario como titulares.

- 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.
- Por los herederos y sucesores, respecto de los bienes inmuebles del causante o transmitente que figure inscrito en el Catastro Inmobiliario.

En todo caso los titulares catastrales además de disponer siempre del derecho a un libre acceso sobre sus propios datos, disponen de la facultad de rectificación y cancelación de los datos de carácter personal que resulten incompletos o inexactos, tal y como lo reconoce la propia Ley Orgánica de Datos de Carácter Personal, LOPD, al indicar en su artículo 16.1, relativo al derecho de rectificación y cancelación,

“El responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo el derecho de rectificación o cancelación del interesado en el plazo de diez días.”

En todo caso para el acceso a datos catastrales hay que cumplir con una serie de exigencias formales y administrativas esenciales que permiten filtrar, por parte de la Administración catastral, cualquier intento de acceso in consentido por terceras personas, debiendo indicar que para cualquier tipo de acceso y solicitud de información catastral se exigirá su petición por escrito, y entre los obligados requerimientos administrativos que se pudieran establecer en cada momento por su propia condición de base de datos administrativa, se deberán contener al menos una descripción de las menciones que a continuación se detallan:

- El uso y destino que se le pretende otorgar a la petición de solicitud de información.

- Asunción por parte del solicitante del compromiso de no ceder ni utilizar, dicha información, para fines distintos a los que figuren en su solicitud.
- Para aquellos casos en que la solicitud de datos contenga datos de carácter protegido, ya comentados anteriormente, la instancia de solicitud deberá recoger los datos de identificación del solicitante, los motivos que acrediten la legitimidad del acceso a dichos datos, así como, en los casos preceptivos la norma de atribución de competencia para el acceso a los datos de carácter personal.

Para concluir este apartado debemos poner de manifiesto el esfuerzo realizado por el legislador para cubrir el amplio espectro de la protección de datos de carácter personal en materia de acceso a los datos catastrales, la interconexión de los preceptos derivados de Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal junto con la normativa catastral del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del Catastro Inmobiliario, permiten configurar un marco jurídico de seguridad obvio y certero, y especialmente si lo complementamos con la reciente aprobación del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, el cual en su Título V, profundiza de manera evidente en la operatividad del tratamiento y difusión de la información catastral.

La Difusión de la información Catastral principales situaciones de conflicto

El acceso a los datos catastrales se puede, por tanto, y después de todo lo visto anteriormente, delimitar en una serie de

supuestos concretos y específicos que no generan controversia aparente, y que en la mayoría de los casos es pacífica su aceptación, permitiendo el libre acceso a datos catastrales por parte de personas físicas e instituciones, entre los que podemos destacar sintéticamente los siguientes:

- La consulta realizada y su posible difusión de todos aquellos datos catastrales no protegidos.
- La consulta y difusión de datos realizados por aquellos titulares catastrales que sean propietarios y titulares de bienes y derechos sobre inmuebles.
- La consulta, difusión y certificación de datos catastrales para las Administraciones e instituciones públicas, con el fin de utilizar y consultar los mismos sobre la base de atribuciones y competencias delegadas.
- La consulta, difusión y certificación de datos tramitados por todos los Notarios y Registradores de la Propiedad.

Pero frente a estos casos reglados y aceptados generalmente para el acceso a los datos de carácter personal catastrales, existen otros, en que la controversia o la disparidad de criterios sobre el libre acceso de los mismos no es tan pacífico, así podemos citar los siguientes:

a) Acceso inconsentido y difusión de información catastral

El texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario establece que todos podrán acceder a la información de los inmuebles de su titularidad y a la información de datos no protegidos contenidos en el Catastro Inmobiliario. A su vez se indica en ese mismo texto lo que se entiende por datos protegidos, considerándose como tales el nombre, 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 conexión con lo anterior, la LOPD en su artículo 11.1 establece que Los datos de carácter personal, objeto del tratamiento, sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

La realidad del tráfico inmobiliario actual viene determinado por el intento de acceso a los datos catastrales por terceras personas que aun sin disponer de la autorización legítima del cedente y del cesionario, ni con el preceptivo consentimiento del interesado, pueden acceder a dichos datos cuando aleguen un interés legítimo y directo que le permita el acceso a dicha información. Dichos casos, por su excepcionalidad, son entre otros, los que pretendan obtener información sobre parcelas colindantes a las de su titularidad, la solicitud de información sobre propiedades en aquellos casos de bienes relativos a testamentarias y sucesiones mortis causa, derecho de acceso a información sobre derechos reales sobre inmuebles, etc. Fuera de estos casos el acceso por terceras personas a la información catastral protegida sin el previo consentimiento del interesado debe ser totalmente rechazada y bajo ningún concepto autorizada, ya que significaría un grave incumplimiento de la normativa establecida tanto por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario como por la LOPD.

Como alternativa al acceso de datos relativos a propiedades inmobiliarias sin la autorización del interesado,

debe remitirse a otros registros públicos sobre propiedades inmobiliarias, entre los que se debe destacar el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, que por su propia finalidad de registro público de acceso libre y generalizado debe considerarse como la alternativa más adecuada para la consulta de terceros interesados en materia de propiedades inmobiliarias.

En este mismo sentido se expresa una consulta de la Agencia de Protección de Datos del año 2002, la cual respondiendo a una cuestión planteada en referencia a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que vino a regular en su momento el Acceso a los datos catastrales, y que en la actualidad se encuentra derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de Marzo, se manifestaba en los siguientes términos:

“Fuera de tales casos, existen otros registros públicos inmobiliarios, como el Registro de la Propiedad, que entre sus principios básicos cuentan con el de publicidad formal, siendo en consecuencia un registro idóneo para acoger otros supuestos de interés legítimo en el conocimiento de titularidades inmobiliarias.”

Es por tanto esencial hacer especial hincapié en la importancia de que todo acceso a datos de carácter personal, objeto de tratamiento, sólo puedan ser comunicados y transmitidos a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, contando, obviamente, con el previo consentimiento del interesado, y para aquellos casos en que sea necesario la obtención de

información inmobiliaria no autorizada pero con intereses legítimos ya comentados, se remita a la obtención de dicha información a registros públicos, y más concretamente al Registro de la Propiedad, el cual, en función de las competencias y funciones atribuidas, es la institución que tiene efectos de plena fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre los bienes inmuebles.

b) *Cesión de datos catastrales por razones urbanísticas.*

Es práctica generalizada la solicitud, por parte de Órganos de las Corporaciones Municipales, competentes en materia de Urbanismo, de datos recogidos en las bases de datos catastrales, para el ejercicio y desarrollo de competencias propias de dichas Corporaciones.

Este supuesto, debemos encuadrarlos dentro de lo que es considerado como cesiones de datos entre diferentes Administraciones públicas, según viene recogido en el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, al indicar dicho texto normativo que;

“Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.”

Artículo que fue modificado en su redacción original en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de fecha 30 de noviembre. Pero, a su vez, la citada normativa limitadora de la cesión de datos contiene una excepción, recogida en la propia LOPD, al referir que en determinadas circunstancias se permite la cesión de los datos entre Administraciones Públicas sin contar con el consentimiento previo del afectado para aquellos supuestos en que exista una norma con rango de Ley que otorgue cobertura a la comunicación planteada. Así lo expresa el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, En relación con todo lo anterior debemos destacar una nueva referencia a la Ley Orgánica 15/1999, concretamente en su artículo 4.1, en la que alude al principio de proporcionalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal, al indicar, que dichos datos únicamente se podrán recoger para su tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido. Quiere esto decir, que únicamente es posible la comunicación de datos entre las Administraciones Públicas cuando su transmisión responda a la finalidad de notificación perseguida, pero no aquéllos que sean irrelevantes o carentes de sentido para obtener la finalidad pretendida por la Administración solicitante. Nos encontramos, pues, con una reconocimiento o autorización normativa para que se haga efectiva la posible transmisión de datos personales entre Administraciones Públicas, siempre que vengan recogidos y autorizados por una Ley, y por otro

lado, se limita, por la propia norma, dicha transferencia de datos para la finalidad propia reconocida legalmente, pero en ninguna caso para fines distintos de los que se autorice dicho trasvase de datos.

El razonamiento lógico frente a las cuestión planteada nos hace preguntarnos ¿Cuál es el límite de la transferencia de datos?, ¿Qué datos, dicho lo anterior, pueden ser cedidos entre las Administraciones sin que se vulnere el derecho a la protección de datos de los ciudadanos? La respuesta debemos obtenerla del Informe Número 171/03, elaborado por la Agencia de Protección de Datos.

En el citado informe se pone de manifiesto la posibilidad de transmisión de información entre distintas áreas administrativas de una Corporación Municipal de datos comprendidos en las bases de datos catastrales y el Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en cumplimiento de una ley habilitadora, en este caso concreto en materia de legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Tras un exhaustivo estudio, realizado por la Agencia de Protección de Datos, de la normativa propia legitimadora de la transferencia de datos por una Ley Autonómica, finaliza dicho documento dando por válida la comunicación de información entre las dependencias urbanísticas de aquellos datos necesarios e indispensables que puedan servir para la práctica de notificaciones a titulares catastrales, según la expresa legislación urbanística autonómica, limitando su transmisión y cesión para la finalidad propia que otorga la Ley, esto es, la realización de comunicaciones, sin incorporar otros datos esenciales recogidos en el catastro, como puedan ser aquellos de natura-

leza tributaria, y entre ellos el más importante y de carecer especial, el valor catastral de los inmuebles.

La solución adoptada por la Agencia de Protección de Datos es especialmente interesante porque establece un claro límite en cuanto a la cesión de datos entre Administraciones Públicas, reconociendo en última instancia la obligación por parte de las administraciones de no exceder en sus competencias normativas del obligado cumplimiento del derecho a la protección de los datos de carácter personal, especialmente sensibles por su contenido tributario, para los administrados.

Dicho lo anterior, y siendo de enorme interés por su conclusiones el Informe N° 171/03, puede quedar, en última instancia, demasiado abierta la capacidad y potestad legislativa por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas para el desarrollo de una norma que habilite de forma expresa la cesión a terceras personas, ya sean públicas o privadas, de la información relativa a datos de carácter personal. Y así una interpretación amplia y muy general de aquellos aspectos y circunstancias que permitan la cesión de información entre las diferentes administraciones, gracias a la mencionada norma habilitadora, generará con mucha seguridad un conflicto de intereses entre las Administraciones Públicas cesionarias de información y el derecho de los ciudadanos individuales a la protección de sus datos de carácter personal.

c) Cesión de datos catastrales a terceros sin interés legítimo y consentimiento de los afectados.

Éste es posiblemente uno de los supuestos más comunes que se repite con insistencia en la realidad coti-

diana relacionada con la solicitud y transmisión de datos de información catastral.

La respuesta a esta interrogante, una vez visto el recorrido del presente estudio, es clara, pero para responderla debemos hacer referencia a la consulta evacuada por la Agencia de Protección de Datos en el Informe 0469/2005, que ante una solicitud realizada por una Corporación Municipal para aclarar las posibilidades de cesión de datos informáticos del catastro rústica de su término municipal a una entidad cooperativa del sector industrial del vino, la Agencia comunica la imposibilidad de la cesión de transmisión de dichos datos basándose en los siguientes fundamentos:

1. Para que se pueda autorizar la transmisión de datos dentro del supuesto comentado, es necesario que éstos se transmitan con la finalidad directamente relacionada con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, previo consentimiento del interesado, cuestión que en principio no es objeto de cumplimiento ya que no existe dicha autorización explícita del interesado. Artículo 11.1, Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
2. En el caso de que la cesión sea con carácter incontestado y entre diferentes administraciones públicas, ésta sólo sería posible en función de una norma con rango de Ley, estatal o autonómica que habilite de forma expresa la cesión a terceras personas, públicas o privadas. Situación que no concurre en el hecho descrito, ya que los datos existentes en el catastro rústica no han sido habilitados para su cesión por norma explícita. Artículo 11.2.a) y artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
3. Se deben tener en cuenta que los diferentes datos solicitados para la cesión por parte de la Corporación Municipal a la Cooperativa Vinícola, con relación al catastro rústica, son datos especialmente protegidos, entre los cuales debemos destacar el nombre, apellidos, razón social, código de identificación, etc... Por lo que únicamente se podrá acceder a dichos datos por una autorización del interesado, que, como ya hemos comentado, no existe. En todo caso podría darse la posibilidad de que la información a intercambiar entre el organismo público y la entidad privada fuera realizada dentro del marco legal de un supuesto de interés legítimo, como por ejemplo; para el desarrollo de proyectos de investigación, identificación de parcelas colindantes con la excepción del valor catastral, por la necesaria identificación llevada a cabo por notarios y registradores, etc.

Situaciones en ningún caso concurrentes y por tanto no habilitadoras para la cesión de datos entre ambas instituciones, todo ello en virtud de los artículos 51, 52 y 53 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de fecha 5 de marzo.

La importancia de esta consulta es de máximo interés porque pone un límite al trasvase de información incontestado por los afectados entre entidades públicas y privadas, razonando de una manera muy sistemática y eficiente el derecho de protección de datos de carácter personal ante las instituciones públicas y terceros interesados que acuden al Catastro buscando una respuesta que

no es acorde con los fines propios del banco de datos catastral.

Conclusiones

Podemos obtener como conclusiones más destacadas del presente trabajo las que a continuación detallamos;

- El Catastro Inmobiliario, independientemente de su carácter tributario, está configurado como una gran base de datos, con un carácter multidisciplinar.
- Se dan en nuestro ordenamiento jurídico las bases esenciales para la salvaguarda y protección de la intimidad personal y familiar de los ciudadanos en materia de recogida y obtención de datos de carácter personal, otorgándose especial reconocimiento de dichos derechos cuando los datos se encuentran recogidos en soportes informáticos.
- El Catastro Inmobiliario deberá remitir a los interesados, pero no en última instancia legitimados, en la obtención de información sobre las propiedades inmobiliarias a otros registros públicos inmobiliarios, entre los que se debe destacar el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, que por su propia finalidad de registro público se configura como de acceso libre y generalizado.
- Se reconoce para cualquier titular de propiedades inmobiliarias la protección de sus datos personales tanto frente a terceros, como frente a las diferentes Administraciones Públicas.
- La normativa catastral derivada del Real Decreto 417/2006, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, supone

un nuevo ámbito de profundización y sistematización de la protección de datos de carácter personal para los titulares de propiedades inmobiliarias, hecho que confirma la importancia por la salvaguarda del derecho a la intimidad de las personas.

Aún existen situaciones conflictivas y no pacíficas que pueden generar situaciones de vulneración del derecho a la protección de datos en materia catastral, las cuales deberán ser protegidas y vigiladas y seguidas estrechamente por las diferentes Administraciones Públicas.

Bibliografía

- Agencia Protección de Datos. (www.agpd.es).
- Informe 171/03. Cesión de datos catastrales por razones urbanísticas.
- Informe Año 2000. Tratamiento y cesión de datos por las Haciendas Locales.
- Informe 0469/2005. Cesión de datos informáticos del catastro rústica.
- Dirección General del Catastro. (www.catastro.minhac.es)
- Colaboración de Ayuntamientos y otras Entidades Locales.
- Normas reguladoras del Catastro.
- Boletín de Jurisprudencia Constitucional. 1981-2004. Cortes Generales.
- Sentencia Tribunal Constitucional, STC 233/19999 de 19 de diciembre de 1999.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 290/2000, de 30 de noviembre de 2000.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 153/2004, de 20 de septiembre de 2004. ■

