

El Catastro como banco de información del territorio y la protección de los datos de carácter personal

IGNACIO DURÁN
BOO

Introducción

En ocasiones la actividad administrativa de un determinado organismo público se ve regulada por un conjunto de normas que, por su aparente contradicción, pueden dar lugar a la aparición de frecuentes dudas en la aplicación de las mismas, colocando a quienes las aplican y a quienes reciben sus efectos en una situación de inseguridad nunca deseable.

Este es el caso del enfrentamiento que pudiera llegar a producirse a la hora de aplicar sobre las bases de datos catastrales los criterios restrictivos que aporta la muy reciente Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, criterios que en una primera lectura parecen cercenar la voluntad recogida en la distinta normativa reguladora referida al establecimiento del Catastro como una base de datos del territorio de uso general.

Tal enfrentamiento llega incluso a generar la aparición de criterios que defienden la tesis según la cual la base de datos del Catastro no se encuentra sujeta a los mandatos de la mencionada Ley Orgánica, preciamente por el carácter de uso general que caracteriza la información catastral.

El objetivo que en estas líneas se pre-

tende alcanzar se dirige a defender la idea de que, a pesar de la plena aplicabilidad a la base de datos del Catastro de las disposiciones de la Ley Orgánica 5/1992, en ningún caso estas normas desvirtúan el carácter de uso público para el que dicha base de datos fue diseñada, sin que esto suponga tampoco la pública exposición de la información de carácter personal contenida en la misma.

Una cuestión previa: la aplicabilidad de la Ley Orgánica 5/1992 a la base de datos catastral

El contenido del artículo 2.2.a) de la Ley reguladora del tratamiento de los datos de carácter personal ha servido para defender la tesis de que la misma no es de aplicación a la base de datos del catastro. Este párrafo, incluido dentro del artículo que define el ámbito de aplicación de la Ley, señala:

«el régimen de protección de datos de carácter personal que se establecen en la presente Ley no será de aplicación:

a) A los ficheros automatizados de titularidad pública cuyo objeto, legalmente establecido, sea el almacenamiento de datos para su publicidad con carácter general.»

La cursiva es nuestra, y pretende resaltar la parte de la norma en la que nos apoyamos para desechar tal opinión y defender la plena aplicabilidad de la Ley 5/1992, y ello porque no existe ninguna norma reguladora de la actividad catastral en la que se establezca que el «objeto» de la base de datos del catastro sea el almacenamiento de datos para su publicidad con carácter general, entendiéndose siempre como «objeto» la materia principal sobre la que versa una determinada técnica o fin a que se dirige una acción.

Efectivamente, la Disposición Adicional Cuarta, en su apartado Segundo, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que los catastros inmobiliarios deben configurarse como base de datos utilizable tanto por la Administración del Estado como por la Autónoma y la Local, sin hacer mención alguna a los particulares. Es decir, que la única norma con rango de Ley formal que regula la materia ya permite cuestionar si se cumple en este caso el requisito de publicidad «de carácter general» exigido, abundando en esta tesis el contenido del art. 19 de la Ley Orgánica 5/1992 que permite en todo caso la cesión de datos de carácter personal cuando una Administración los obtiene o elabora con destino a otra, como es el

caso que nos ocupa, y sin que tal traspaso de información suponga dejar fuera del ámbito de la Ley este tipo de ficheros.

Es cierto, igualmente, que el Real Decreto 1477/1989, de 1 de diciembre, por el que se regula el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, en su artículo 2.º define, entre las funciones que competen a este Centro Directivo, «la puesta a punto del Banco de Datos del Catastro, como servicio a disposición de las Administraciones Públicas y de los ciudadanos», pero ello no desvirtúa la anterior opinión, puesto que, aun dejando aparte el criterio de estricta formalidad que señalaría que lo dispuesto en un Real Decreto no es algo «legalmente establecido», tampoco podría nunca argumentarse que tal función constituye el «objeto» de la actividad catastral, como lo prueba el hecho de que tal competencia se sitúa en el último lugar de la larga lista de funciones que tiene que desarrollar dicho Centro de Gestión. O dicho en otras palabras, el Catastro seguiría existiendo como tal, y cumpliría perfectamente la misión que tiene encomendada, si negase cualquier información a los ciudadanos y se limitase únicamente a entregar a determinadas Administraciones Públicas aquellos productos que fuesen definidos por norma de rango legal suficiente.

Por tanto, y como conclusión a este primer apartado, entendemos plenamente aplicable a la actividad de la base de datos catastral el contenido de la Ley Orgánica 5/1992 de Regulación del Tratamiento Automatizado de los datos de carácter personal.

Gestión catastral, información catastral y estadística catastral

A nuestro juicio, el problema ahora estudiado surge de una confusión en las distintas actividades realizadas en las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tribu-

taria, las cuales tienen como elemento de trabajo la información contenida en la base de datos catastral.

Estas funciones, que tienen un origen similar pero una finalidad claramente diferenciada, pueden ser clasificadas, con un criterio de simplificación, en tres grupos: la información derivada de la gestión catastral ordinaria, la información detallada sobre características aisladas y concretas de determinados inmuebles y, por último, la información generada con finalidades estadísticas. Cada una de estas tipologías supone una actividad diferente e incluso pueden encontrarse sometidas a una regulación legal distinta.

a) *Información derivada de la gestión catastral*: Se trataría de toda transmisión y utilización de la información existente en la base de datos catastral como fruto de la entrega de determinados subproductos a distintas Administraciones públicas en virtud de mandatos normativos que recaen sobre el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Estarían aquí incluidas, por ejemplo, las entregas referidas a los Padrones del IBI, la información de valores de suelo a efectos de liquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y toda la larga lista de actividades que ya estudiamos con detalle en otro artículo publicado en esta revista (1). Las características de esta información serían las siguientes:

- Tiene por destinataria, en todo caso, una Administración Pública.
- Toda la información entregada lo sería en función del mandato de una norma que establece formalmente esa obligación sobre el catastro, o en virtud de un Convenio de colaboración suscrito al amparo de dicha normativa.
- La información entregada contien-

dría datos de carácter personal y otros que no revisten esta cualidad.

- Con carácter general, se trata de una información masiva, si bien en determinados supuestos puede referirse a un bien o a un propietario en concreto.

- En el mismo sentido, la entrega de esta información suele ser periódica en el tiempo y se ajusta a formatos rígidos y preestablecidos.

Pues bien, toda la información recogida en este primer grupo entraría dentro de la materia sometida a la Ley Orgánica 5/1992, la cual habilita al Centro de Gestión y Cooperación Tributaria para entregar a las distintas Administraciones Públicas estos datos, incluidos los de carácter personal, en la medida en que se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 19, ya citado, referido a cesión de datos entre administraciones públicas.

b) *Información detallada referida a características concretas de inmuebles o titulares*: Se encontraría en este grupo toda la información de muy distinto tipo que es frecuentemente solicitada por particulares y administraciones, que acceden al catastro conscientes de que en sus bases de datos van a encontrar respuesta a determinadas dudas referidas a los distintos inmuebles en ellas recogidos. Se trata de una información de características muy diferentes a la anteriormente descrita, siendo éstas las siguientes:

- Los solicitantes de la misma pueden ser tanto Administraciones Públicas como particulares, sin distinción tampoco entre personalidad física o jurídica.

- El derecho a recibir dicha información se ampara en distintas normas según la finalidad para la cual la misma es requerida. Así, puede tratarse de la materialización del derecho de audiencia al interesado, cuando se trate de una información referida a un expediente que le afecta personalmente, o bien, a la concepción genérica de la base de datos catastral como fuente de información de uso general, tal y como

(1) Ver el contenido del artículo titulado «El marco legal de la coordinación interadministrativa en materia catastral». Revista CATASTRO, número 11.

vimos en el artículo 2.º del Real Decreto 1.447/1989.

- La información solicitada puede referirse a datos de carácter personal o a otros que no revisten esta cualidad.

- No suele tratarse de información masiva, sino más bien referida a datos concretos.

- La entrega de esta información responde a la demanda de los interesados, por lo que no tiene periodicidad, ni se ajusta a formatos rígidos ni preestablecidos.

Pues bien, entendemos que es en este grupo de información donde se genera la mayor conflictividad a la hora de discernir los límites y condiciones en las que dicha información debe suministrarse, incorporándose definitivamente aquí el debate sobre lo que debe entenderse por dato de carácter personal y lo que no reviste esta cualidad. Posteriormente entraremos en detalle sobre el tema, limitándonos ahora a señalar que toda esta información queda también sometida a la normativa de la Ley 5/1992, que nos dará instrumentos importantes para despejar las dudas antes citadas.

c) *Información de carácter estadístico:* Por su propia naturaleza, se trata de una información de características muy diferentes a las anteriormente estudiadas. Su origen y finalidad obedecen a causas distintas, y su recogida y formatos de entrega son también ajenas a las antes citadas. Se distingue por lo siguiente:

- Sus destinatarios son, en primer lugar, los propios órganos directivos del Centro de Gestión Catastral, así como cualquier otra Administración Pública o ciudadano que la requiera.

- Su elaboración se apoya en el mandato del art. 2.º del Real Decreto 1.447/1989, cuando establece como funciones del Centro «la elaboración y análisis de la información estadística contenida en los catastros inmobiliarios, así como la relativa a la tributación de bienes inmuebles».

- La información suministrada en ningún caso contiene datos de carácter personal.

- Se trata de información masiva, referida a todo el territorio nacional, pero que permite su análisis a nivel de cada calle en concreto.

- La recogida y el suministro tienen una vocación de periodicidad. Existe un formato específico y un procedimiento rígido de obtención de dicha información. La explotación de la misma se realiza a través de una aplicación informática específica, muy abierta y flexible en cuanto a sus posibilidades (2). Igualmente, la Subdirección General de Estudios y Estadística mantiene una línea de publicaciones dedicada íntegramente a la difusión de datos estadísticos la cual es de libre venta al público.

De todo lo anteriormente señalado aquí sí puede deducirse la no aplicabilidad a este tipo de información del contenido de la Ley Orgánica 5/1992, pues los archivos destinados a fines estadísticos se rigen por su normativa específica, que no es otra que la definida en la Ley 12/1989 de 9 de mayo, reguladora de la Función Estadística Pública, tal y como señala la propia Ley 5/1992.

De los tres tipos de información a los que se ha hecho referencia, y a la vista de las características que se han descrito, resulta evidente que sólo en un grupo de las mismas es posible la aparición de dudas respecto a cuáles son los límites de la información a suministrar. Nos estamos fijando, evidentemente, en el bloque que hemos definido como «información detallada referida a características concretas de inmuebles o titulares». Hemos marcado, por tanto, el «terreno de juego» sobre el que se presentan las dudas y conflictos respecto al suministro de datos de carácter personal. El siguiente paso ha de ser, lógicamente, definir con precisión qué es lo que debemos entender por datos de ca-

(2) La aplicación informática GERINFO ha sido diseñada específicamente para la realización de consultas agregadas de carácter estadístico.

rácter personal, ciñendo ya esta definición a los registros en concreto que configuran la base de datos catastral.

El concepto de «dato de carácter personal»

Si pretendemos indicar el motivo último que justifica la redacción del presente artículo, éste podría acabar siendo encontrado en la necesidad de obtener una definición correcta, a efectos de funcionamiento ordinario de las Gerencias Territoriales del Catastro, del concepto de «dato de carácter personal». Si logramos definir con precisión cuáles de los datos contenidos en la base de datos catastral deben ser considerados como de «carácter personal», habremos avanzado notablemente en la cuestión, pero aún nos quedaría una parte importante por resolver, que sería aquella que definiera cuándo es posible el suministro de los mismos a los solicitantes, y cuando no.

La Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, aporta en su artículo 3 a) una definición, cuando dice que serán datos de carácter personal: «Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas e identificables».

Esta definición resulta sorprendentemente vaga e imprecisa, máxime si tenemos en cuenta que sobre la misma gira todo el texto de la Ley. Sorprende incluso que normas anteriores y de contenido específico, como la ya citada Ley 12/1989, de 9 de mayo, reguladora de la Función Estadística Pública, aporte definiciones más elaboradas, como la recogida en su art. 13.2 cuando señala:

«Se entiende que son datos personales los referentes a personas físicas o jurídicas que o bien permitan la identificación inmediata de los interesados, o bien conduzcan por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación indirecta de los mismos.»

Se trata de una definición más elaborada, que distingue acertadamente en-

tre la posibilidad de identificar directa o indirectamente a la persona y que, además, amplía el contenido de la protección a las personas jurídicas, cosa que la Ley 5/1992 no hace. Esta diferencia resulta trascendental en el tema que nos ocupa, puesto que la misma define ya un primer criterio que ha de regular la actuación de las Gerencias Territoriales del Catastro, aunque el mismo no nos agrade, puesto que nos obliga a concluir que en ningún caso tendrán la consideración de datos de carácter personal todos aquellos referidos a inmuebles cuyos propietarios sean personas jurídicas. La Ley lleva así hasta sus últimas consecuencias el criterio según el cual sólo las personas físicas son titulares del derecho a la privacidad, que es el derecho que se pretende proteger con esta Ley Orgánica, según su exposición de Motivos.

40 Sin entrar en reflexiones de gran profundidad jurídica respecto al contenido de este derecho, entendemos que, en este caso, el legislador ha obrado con extrema reserva negando absolutamente la protección a los datos referidos a las personas jurídicas. Ciñéndonos estrictamente a la información existente en la base de datos catastral, no se entiende por qué debe permitirse la pública consulta de la misma sin ningún límite cuando se trate de personas jurídicas, negando por el contrario los mismos datos cuando se refieren a personas físicas. Y no cabe alegar aquí que la sociedad precisa conocer determinados datos de este tipo de personas jurídicas, puesto que tal afirmación se desvirtúa señalando que tales necesidades se ven perfectamente definidas y reguladas por normas e Instituciones creadas al respecto, como es el caso, por el ejemplo, de los sistemas de publicidad previstos en la legislación reguladora de la actividad de las Sociedades Anónimas, o en la propia institución del Registro Mercantil. Abundando en este mismo ejemplo, piénsese en el caso de personas jurídicas ajenas a la actividad mercantil, tales como sociedades civi-

les, asociaciones sin ánimo de lucro, confesiones religiosas, agrupaciones y partidos políticos o la propia Administración Pública, que no van a disfrutar en ningún caso de este régimen de protección. Un último argumento en contra de tal opción es el desdoblamiento innecesario de un concepto, el de «dato de carácter personal», que debería ser único y que, sin embargo, va a significar cosas diferentes según se esté refiriendo a información de carácter estadístico o a otra información que no reviste este carácter.

Expuesta esta crítica, no nos queda más remedio que centrarnos en la definición contenida en la propia Ley 5/1992, y perfilarla para ajustar la misma a la información existente en la base de datos catastral. Para ello resulta imprescindible acudir a la Exposición de Motivos de la Ley, de lectura recomendada por su claridad respecto a los fines deseados, para encontrar en ella los principios que nos ayudarán a discernir cuando nos encontramos ante un dato de carácter personal y, lo que es más importante, cuando podemos dar acceso al conocimiento del mismo por un solicitante.

Del contenido del artículo 3.º deducimos que es dato de carácter personal toda aquella información referida a la persona física, tanto en sus características personales concretas, como referida a datos que pueden permitir su identificación. Ciñéndonos al contenido concreto de la base de datos catastral, vemos con claridad que la misma no contiene datos referidos a características de las personas físicas. No aparece ninguno de los datos especialmente protegidos en el artículo séptimo de la Ley (ideología, religión, creencias, raza, salud, etc.), ni tampoco otro tipo de datos más genéricos, indicados en la exposición de motivos (infancia, vida académica o profesional, hábitos de consumo, relaciones personales, etc.). Por tanto, y como conclusión importante, podemos señalar que la incidencia material de la Ley Orgánica 5/1992 sobre

la base de datos catastral es muy escasa, y va a quedar reducido a muy pocos datos de identificación de las personas y, concretamente, a dos: el nombre y los apellidos, y el Documento Nacional de Identidad o Número de Identificación Fiscal.

De todos los datos que se manejan en el catastro, sólo los anteriormente citados pueden ser clasificados, sin ningún género de dudas, como de carácter personal, y ambos por permitir la identificación de la persona.

Pero la duda se genera cuando la Ley se refiere no sólo a personas identificadas, sino también, «identificables». Ya señalamos anteriormente la superioridad técnica de la descripción del concepto de «dato personal» que aporta la Ley reguladora de la actividad Estadística Pública, sobre la ahora estudiada. En esta última, el concepto de persona «identificable» es muy impreciso y vago. La Ley estadística, por el contrario, es mucho más clarificadora al respecto cuando señala que serán también datos de carácter personal aquellos que, «por su estructura, contenido o grado de desagregación», conduzcan a la identificación indirecta de los ciudadanos.

Es aquí, por tanto, cuando nos encontramos en la duda sobre qué camino tomar: ¿Conduce a la identificación indirecta del propietario de un inmueble el conocer todas las características físicas y económicas del mismo, incluido el emplazamiento?

En la Introducción de este artículo afirmábamos que la aplicación de la Ley 5/1992 no desvirtuaba en ningún caso el carácter de instrumento de uso público que se quiere dar a la base de datos del catastro, sin que esto supusiese tampoco la pública exposición de la información de carácter personal contenida en la misma. En esta misma línea nos mantenemos cuando nos decantamos a favor de aplicar un criterio restrictivo a la hora de definir cuáles de los datos del catastro tienen el carácter de información personal. O, dicho de otra forma, sólo son a nuestro juicio «datos

· 279/A ·

de carácter personal», a efectos de la base de datos del Catastro, los anteriormente descritos, es decir: nombre y apellidos y DNI o NIF. Por contra, en ningún caso cabe considerar como tales ninguno de los datos referidos a los inmuebles, incluido dentro de los mismos el valor catastral, al que dedicaremos una especial reflexión más adelante.

Esta postura, que podemos definir como abierta, obedece a una reflexión sobre el contenido de la Ley Orgánica 5/1992, y especialmente, de su Exposición de Motivos. En ella, al definirse los principios generales que inspiran dicha norma, destaca especialmente el principio de congruencia y racionalidad, señalando que el mismo es el que garantiza que los datos no puedan ser usados sino cuando lo justifique la finalidad para la que han sido recabados. En desarrollo del mismo, el artículo 4.2 limita el uso de los datos de carácter personal objeto de tratamiento automatizado a aquellas finalidades para las que han sido recogidos.

Este principio también se incluye en la Ley reguladora de la Función Estadística Pública si bien con otra denominación. Así el párrafo 4 del artículo de igual número de orden indica que «en virtud del principio de “especialidad”, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos».

Pues bien, ya sea en virtud del principio de congruencia y racionalidad, o del de especialidad, lo que resulta evidente es que el fin para el que ha sido elaborado el Catastro desde sus orígenes no es otro que el definido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, es decir, definir los diferentes aspectos y aplicaciones de la propiedad inmobiliaria, señalando expresamente entre los mismos su «superficie, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, calidades, valores, y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas» que la

den a conocer. Por tanto, no podemos llegar más que a la conclusión, tan obvia como palmaria, de que el Catastro es tan sólo un registro de datos referidos a inmuebles, y que los inmuebles, como es evidente, no son personas físicas a los que se les pueda atribuir un derecho a la privacidad que deba ser protegido. A esta conclusión parece querer conducirnos la Ley 5/1992 que sólo admitiría las excepciones antes citadas del nombre y el DNI o NIF, y ello no por ser datos que definan las características de un inmueble, puesto que no lo hacen, sino en la medida en que permiten la identificación de personas físicas. De hecho, el cambio de titular jamás altera las características de una finca. La necesidad de recoger estos datos sólo se justifica en la vocación instrumental del Catastro, es decir, en la medida que lo utilizamos para colgar del mismo cargas tributarias o actuaciones de otro tipo, que precisan para su desarrollo conocer al titular de cada inmueble, o a quien ostente determinados derechos subjetivos sobre el mismo.

Como conclusión de este apartado baste pues señalar que la característica de «dato de carácter personal» sólo puede reconocerse a la información repetidamente citada, pero nunca al resto de los datos contenidos en la base de datos catastral, quedándonos ahora por definir cuándo debemos dar acceso a este tipo de datos, y cuándo debe negarse el conocimiento de los mismos.

El acceso a los datos de carácter personal

El acceso a los datos de carácter personal debe quedar siempre sometido al cumplimiento de los principios de protección previstos en la estudiada Ley Orgánica. Entre ellos, resulta de especial importancia el principio del «consentimiento del afectado», que será el que realmente defina cuándo debe darse acceso a los mismos y cuándo no.

Pero antes de centrarnos en el tema, conviene dejar clara la distinción que

busca la norma entre acceso a los datos y tratamiento automatizado de los mismos. La Ley busca extender su ámbito de protección en muchos más ámbitos que en el de mero suministro de información, que es la actividad sobre la que hemos centrado estas líneas. Es el tratamiento de los datos de carácter personal, en su conjunto, el que se desea regular con esta Ley, comprendiendo tal actividad todas las «operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias».

La cursiva pretende llamar expresamente la atención en relación con la práctica, cada más generalizada, de establecimiento de conexiones informáticas por vía telefónica, cesiones de usos de pantallas de consulta a determinados organismos, etc.

Pues bien, todas las actividades anteriormente descritas que versen sobre datos de carácter personal precisarán, con carácter general, del requerimiento expreso del afectado. Este consentimiento, que además podrá ser revocado en cualquier momento cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuya efectos retroactivos, admite no obstante, cuatro importantes excepciones, de cuyo estudio podremos deducir cuándo se podrá dar acceso a datos de carácter personal, y cuándo no.

La primera excepción cierra el texto del párrafo primero del artículo seis, que es el que regula la necesidad de consentimiento del afectado, y señala que dicho principio general se exigirá, «salvo que la Ley disponga otra cosa».

Se habla pues de mandato normativo expreso, no precisándose que el rango de dicha norma sea una Ley en sentido formal, a pesar de que el texto habla de «Ley», con mayúscula. Apoyamos esta tesis, fundamentalmente, en el contenido del art. 18 cuando habla de los requisitos necesarios para la creación,

modificación o supresión de ficheros de titularidad pública, exigiendo para ello «disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente». Pues bien, si para la creación del fichero no se precisa Ley formal, no parece lógico que sea preciso tal requisito para regular el acceso a los datos de carácter personal.

La segunda excepción al principio general del consentimiento se produce respecto a datos de carácter personal, recogidos de fuentes accesibles al público. No afecta para nada a la función de la base de datos catastral en tanto que la misma no se construye con carácter general, con datos provenientes de fuentes de pública consulta, sino más bien a partir de declaraciones de los interesados.

La tercera excepción, por el contrario, afecta de lleno al tema estudiado y se refiere a datos que se recojan «para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias». Se plantea aquí la duda sobre los límites de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias que les son propias. Resulta evidente que no debe darse acceso a datos de carácter personal a toda Administración Pública por el mero hecho de serlo, pero no es menos cierto que en ocasiones resulta extraordinariamente problemático el definir cuándo una determinada petición se ajusta a las funciones propias que tiene encomendadas el Organismo solicitante. No obstante lo anterior, la práctica en las Gerencias Territoriales nos señala que existen dos tipos de organismos públicos que solicitan datos: aquéllos cuya posibilidad de acceso es indudable, como por ejemplo la Administración que realice la gestión tributaria del IBI, oficinas vinculadas a la gestión del territorio, juzgados y tribunales, etc., y esporádicamente, otros organismos que buscan información en virtud de circunstancias concretas (expedientes expropiatorios, de localización de bienes, de estudio de determinadas caracte-

terísticas de los inmuebles, etc.). Como principio general se entiende que debe accederse al conocimiento de los datos requeridos, tomándose siempre las mínimas garantías de acreditación documental de la solicitud, con el fin de evitar usos torticeros derivados de intereses personales encubiertos bajo la apariencia de relación institucional. Por otro lado, ha de señalarse para tranquilidad del cedente de dichos datos, que la cesión de los mismos está expresamente autorizada por los artículos 11 y 19 de la Ley, y que su responsabilidad sobre dichos datos concluye en el momento de la cesión de los mismos, momento en el que el cesionario de los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la cesión, a la observancia de las disposiciones sobre protección de los mismos prevista en la Ley.

La cuarta y última excepción se produce en el ámbito de las relaciones subjetivas de carácter privado. El párrafo segundo del artículo 6 señala que no será preciso el consentimiento del afectado «cuando se refieran a personas vinculadas por una relación negocial, una relación laboral, una relación administrativa o un contrato, y sean necesarios para el mantenimiento de las relaciones o para el cumplimiento del contrato». Se trata de un desarrollo del concepto tradicional de «interesado legítimo directo» que, sin embargo, tampoco evita la aparición de dudas a la hora de interpretar cada supuesto. Para que pueda darse acceso a datos de carácter personal, en función de este supuesto, el peticionario ha de acreditar en su solicitud la existencia de alguna de las relaciones jurídicas citadas, sin que su mera cita sea suficiente, puesto que corresponderá a la persona responsable del fichero determinar en qué medida el conocimiento de dichos datos es necesario «para el mantenimiento de las relaciones o para el cumplimiento del contrato», como señala la Ley. Por tanto, y ésta es una conclusión importante, resultará difícil determinar criterios generales de aplicación de la norma que sean

de utilidad para todas y cada una de las 65 Gerencias Territoriales del Catastro, puesto que nunca podrá evitarse, en mayor o menor grado, un enjuiciamiento de cada solicitud para comprobar en qué medida se ajusta a alguno de los supuestos descritos.

El valor catastral como dato protegible

Resulta necesaria una breve reflexión en torno a la figura del valor catastral que nos permita deducir en qué medida es aplicable sobre dicho dato el régimen de protección previsto en la Ley Orgánica 5/1992.

De entrada cabe decir del valor catastral que es uno de los elementos más apetecidos por las personas que acceden a la base de datos catastral y, con toda seguridad, el que provoca más comparaciones y comentarios entre los usuarios, que ven en el mismo un elemento de referencia sobre el que establecer una opinión, un debate o, incluso, un recurso. Por este motivo, es frecuente encontrar oposición y reparos a la hora de obtener este tipo de información de la base de datos catastral cuando la misma se refiere a fincas ajenas a la persona que la solicita.

Pues bien, y aun a costa de estos reparos existentes, no podemos afirmar que el valor catastral sea un dato de carácter personal que deba ser protegido, por lo que entendemos que el mismo debe ser suministrado a cuantos se interesen en su conocimiento. Esta afirmación se deduce del simple hecho de que el valor catastral no concierne a personas físicas identificadas o identificables, según exige la Ley para reconocerle el rango de «dato de carácter personal», sino que se refiere a un dato específico de un inmueble. Por tanto, no cabe buscar en esta vía ninguna protección.

Existe, no obstante, otra tendencia que cree protegible el dato del valor catastral respecto a terceros en la medida que una de las facetas del mismo es la

de ser base imponible de un tributo. Desde tal planteamiento, el valor catastral quedaría protegido en la medida que sólo sería utilizable «para fines tributarios encomendados al Ministerio de Economía y Hacienda y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de delitos monetarios, de contrabando, contra la Hacienda Pública y, en general, de cualesquiera delitos públicos». Tal es la redacción del párrafo sexto del art. 111 de la Ley General Tributaria, que ampara esta tesis.

Nos manifestamos en contra de esta idea en la medida que avanzar en la misma supondría llegar a la conclusión de que todo dato, que tuviera la más mínima trascendencia tributaria, estaría dotado de este régimen especial de protección, lo que nos llevaría a considerar secreto, por poner un ejemplo, el ejercicio de cualquier actividad económica, en la medida en que dicha función es tenida en cuenta a la hora de determinar la base imponible del Impuesto de Actividades Económicas. Pero es más. Aun admitiendo tal supuesto, vemos cómo el párrafo sexto del artículo 111 citado se refiere a «datos obtenidos en virtud de lo dispuesto en este artículo», es decir, los obtenidos por declaración de los particulares, que son a los que se circunscribe dicho texto. Por tanto, resulta evidente que dicha protección no pueda extenderse al valor catastral, en la medida en que el mismo en ningún caso es aportado por el particular, sino que se obtiene de oficio por la administración catastral.

Puntualizaciones sobre supuestos especiales: acceso con fines mercantiles y de publicidad, y solicitudes de información masiva

Las peticiones formuladas con fines mercantiles y publicitarios han de ser tratadas de la misma forma que aquellas

que no revisten este carácter. En primer lugar porque la actividad mercantil es una actividad en sí misma lícita cuyos titulares, por tanto, pueden acceder a la base de datos catastral con total libertad. Sólo será posible denegar dicha información cuando se den los casos generales, es decir, que se soliciten datos de carácter personal, o dicho en otras palabras, cuando se solicite el nombre y el DNI o NIF, y siempre que esos datos no figuren en documentos accesibles al público, cuando no les hayan sido facilitados por los propios afectados u obtenidos con su consentimiento, situaciones éstas, por lo demás, que no suelen producirse respecto a la información catastral. Así se desprende del contenido de los artículos 28 y 29 de la Ley 5/1990.

En cuanto a los datos de carácter personal resultará en ocasiones posible su suministro, si recordamos que, precisamente la existencia de una relación negocial o un contrato son causas expresamente recogidas en el art. 6 de la Ley como habilitantes para acceder a este tipo de información, cuando de la misma dependa el mantenimiento de las relaciones o el cumplimiento de un contrato.

Se entiende perfectamente que produzcan cierto reparo las manifestaciones anteriores, favorables a la total libertad de acceso, cuando precisamente de esa relación mercantil es posible que surja un lucro del cual no se va a beneficiar el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que es el creador y conservador de dicha base de datos. Este tipo de actividad, basado en la explotación mercantil de datos contenidos en ficheros públicos de general acceso por «empresas de servicios de valor añadido», por seguir la confusa terminología más reciente que las define, puede generar otro debate respecto hasta qué punto debe el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria beneficiarse de dicha actividad, pero en ningún caso puede ser argumento para limitar el acceso de las mismas a dicha fuente de información.

Por lo que respecta a las solicitudes masivas de información, el problema es otro. Se trata de peticiones que, no afectando a datos de carácter personal, suponen por su volumen un conflicto a la hora de gestionar administrativamente su suministro. Hasta la fecha, dicha información era proporcionada o denegada en la medida que el servicio público se viera afectado por tal demanda, pero sin que existiera un apoyo normativo claro para tal afirmación. De entrada, vemos de señalar que nos estamos refiriendo a información masiva como algo distinto de información agregada de carácter estadístico cuyo suministro es perfectamente posible a través de las aplicaciones informáticas específicas creadas al efecto (vr.gr. GERINFO). Se trataría, más bien de una petición reiterada un número elevado de veces y referida a datos concretos de unidades catastrales igualmente individualizadas.

Pues bien, en lo que respecta a este problema, la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común nos da la solución cuando en el párrafo séptimo del artículo 37, señala:

«El derecho de acceso (a archivos y registros públicos) será ejercido por los particulares de forma que no se ve afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias», estableciéndose posteriormente una excepción a dicho principio referida a trabajos de investigación para los cuales se permitirá, en determinadas condiciones, el acceso directo a la información.

Precisamente, y aprovechando esta mención al nuevo texto de la Ley Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha de señalarse que en el mismo no se inclu-

yen especiales disposiciones sobre la materia tratada, y no avanza más allá, lógicamente, de lo que lo hace la normativa específica que venimos estudiando en este trabajo. Precisamente el extenso artículo 37 de la misma, que regula el derecho de acceso a Archivos y Registros Públicos, reitera el principio general del interés legítimo directo para acceder a «documentos de carácter nominativo» que no incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas, abundando en la distinción entre privacidad e intimidad señalada en la Exposición de motivos de la Ley 5/1992.

Unicamente nos queda recordar algunas cuestiones que se citan en esta Ley procedimental, tales como que el derecho de acceso a la información incluye el de obtener copias y certificaciones, y que se mantiene de manera expresa la reserva respecto a archivos que se destinen a la función estadística pública, que se seguirán rigiendo por su normativa específica, como ya vimos en otro apartado de este artículo.

Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto, y a modo de resumen del presente trabajo, entendemos que pueden obtenerse unas conclusiones generales relativas a la forma en que la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, incide sobre la base de datos catastral.

- La primera de ellas sería afirmar la plena aplicabilidad de dicha Ley sobre dicho banco de información, sin que tal situación altere el carácter con el que se concibió la base de datos del catastro, de acceso y uso público.

- La reserva a la hora de suministrar datos de carácter personal sólo se presenta cuando entregamos datos de carácter específico e individualizado, y dentro de los mismos únicamente respecto al nombre y apellidos de los titulares y el DNI o NIF. Ha de quedar cla-

ro, igualmente, que dicho régimen de protección en ningún caso puede ser aplicado sobre inmuebles cuyos titulares sean personas jurídicas.

- El resto de los datos es de pública consulta, incluso por entidades de carácter mercantil que buscan un ánimo de lucro mediante la utilización legítima de dicha información. Sólo en determinados supuestos, como es el caso de información masiva no agregada, cabe no acceder a lo solicitado.

- Por último, ha de destacarse que no es posible la emisión de instrucciones de carácter general que alcancen un grado de detalle tan preciso que impida la aparición de dudas respecto a estas cuestiones. En determinadas ocasiones será preciso la interpretación y la discrecionalidad a la hora de señalar cuándo ha de procederse a la protección de datos y cuándo no es precisa tal misión, si bien de la lectura de la normativa reguladora es posible obtener un esquema básico de trabajo aplicable a la inmensa mayoría de los supuestos. ■

Ignacio Durán Boo
*Adjunto a la Dirección
General del CGCCT*