

Dictamen en relació amb la consulta d'un ens públic en relació amb el tractament de les dades incloses al Registre d'aigües

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ens públic (en endavant, l'ens), en el que es formula una consulta sobre el tractament de les dades incloses al Registre d'aigües.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, la normativa vigent aplicable, i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

La consulta exposa que, segons l'article 80 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües (TRLA), els organismes de conca han de portar un registre d'aigües en què s'han d'inscriure d'ofici les concessions d'aigua, així com els canvis autoritzats que es produeixen en la titularitat o en les característiques de les concessions. Aquest registre té caràcter públic i es poden sol·licitar de l'organisme de conca les certificacions oportunes sobre el seu contingut.

La consulta afegeix que l'article 195 *quater* 3 del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat per Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, disposa que cal respectar el caràcter confidencial de les dades personals del Registre d'aigües, tal i com es regula a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

Tenint en compte que, segons la consulta, l'ens ha d'impulsar i implementar l'accés telemàtic al Registre d'aigües i la consulta on-line del mateix, es demana el parer d'aquesta Autoritat sobre les següents qüestions:

“- Tractament que s'ha de donar a la publicitat de les dades, en especial, quines dades de caràcter personal poden ser accessibles telemàticament, tenint en compte que una dada hidràulica referida a una persona identificada és una dada de caràcter personal.

- Quines dades es poden incloure en les certificacions del Registre d'aigües quan el titular no hagi prestat consentiment exprés per al seu tractament o revelació.”

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que la normativa de protecció de dades té per objecte garantir i protegir, pel que fa al tractament de les dades personals, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, i especialment l'honor i la intimitat personal i familiar (art. 1 LOPD).

Cal fer avinent que la protecció de l'LOPD s'estén exclusivament a les dades personals, és a dir, a qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (art. 3.a) LOPD).

En el Registre d'aigües s'inscriu la titularitat de les concessions administratives d'aigües i la titularitat de drets d'ús i aprofitament d'aigües (art. 80.3 TRLA). Segons l'article 52.1 del TRLA, el dret a l'ús privatiu del domini públic hidràulic s'adquireix per disposició legal o per concessió administrativa.

Per la informació disponible, no es pot descartar que alguns dels concessionaris o titulars de drets d'aprofitament d'aigües a què es refereix el Registre d'aigües siguin persones físiques.

Per tant, atès l'objecte de protecció de l'LOPD, pel que fa als concessionaris i titulars d'algun dret d'aprofitament d'aigües que siguin persones físiques, les seves dades incloses en el Registre d'aigües, queden protegides per la normativa de protecció de dades personals.

D'això es desprèn que, en el cas de concessionaris i titulars que siguin persones jurídiques, les seves dades no queden protegides per l'LOPD, sens perjudici que aquesta informació pugui quedar protegida per altra normativa.

III

Des de la perspectiva de la protecció de dades, en el cas que la consulta al Registre d'aigües comporti comunicar dades de titulars de concessions que són persones físiques, això implicarà una comunicació o cessió de dades personals (art. 3.i) LOPD), que s'ha de sotmetre al règim de comunicació previst a l'article 11 de l'LOPD, segons el qual *"les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"*.

El mateix article 11.2 de l'LOPD disposa que el dit consentiment no és necessari:

"a) Quan la cessió està autoritzada en una llei."

(...)

Per tant, quan un tercer diferent de *"l'afectat"*, és a dir, de la persona física titular de les dades (art. 3.e) LOPD), faci una consulta telemàtica o presencial al Registre i/o sol·liciti una certificació al Registre d'aigües, per aplicació de l'article 11 LOPD, caldrà disposar del consentiment de l'afectat. Si no es disposa d'aquest consentiment, la cessió de dades només es podrà produir quan es disposi d'una habilitació en una norma amb rang legal.

D'entrada, tractant-se de la comunicació de dades contingudes en un registre administratiu, que podria contenir dades personals, cal tenir en compte les previsions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), als efectes d'analitzar una possible habilitació legal per poder comunicar dades personals del Registre d'aigües, sense el consentiment dels afectats.

Segons disposa l'article 35.h) de la LRJPAC, els ciutadans, en llurs relacions amb les Administracions públiques tenen, entre d'altres, el dret d'accés a la informació pública, arxius i registres.

L'article 37 de la LRJPAC, disposa que:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.”

Per tant, cal tenir en compte la normativa sobre transparència. En concret, als efectes que ens ocupen, cal tenir en compte la disposició addicional primera de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relativa a les regulacions especials del dret d'accés a la informació pública, segons la qual:

“1. L'accés dels interessats als documents dels procediments administratius en tràmit es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.

2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”

Per aplicació de les previsions esmentades de la LRJPAC, i la Llei 19/2014, cal aplicar amb caràcter preferent la normativa reguladora específica (TRLA i RDPH), de manera que cal remetre's a les previsions de la dita normativa, als efectes de determinar l'habilitació legal per a l'accés i comunicació de les dades que s'hi puguin contenir.

IV

Pel que fa al Registre d'aigües, l'article 80 del TRLA disposa el següent:

*“1. Els organismes de conca han de portar un registre d'aigües en què **s'han d'inscriure d'ofici les concessions d'aigua**, així com els canvis autoritzats que es produeixin en la **titularitat o en les característiques de les concessions**. L'organització i les normes de funcionament del registre d'aigües s'han de fixar per la via reglamentària.*

*2. **El registre d'aigües té caràcter públic i es poden sol·licitar de l'organisme de conca les certificacions oportunes sobre el seu contingut.”***

La consulta afegeix que l'ens és l'autoritat que exerceix les competències de la Generalitat en matèria d'aigües i obres hidràuliques. En aplicació de l'article 189.1 del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat per Reial decret 849/1986, d'11 d'abril (RDPH), l'ens, com a Organisme de Conca, disposa d'un Registre d'aigües que tracta la informació en els termes de l'article 80 del TRLA. Aquest mateix article 80.1 del TRLA, citat, preveu el desenvolupament reglamentari del funcionament del Registre d'aigües, dut a terme a través del RDPH, citat.

L'article 195 *quater* 3 del RDPH disposa el següent:

“1. La inscripción registral se considerará medio de prueba de la existencia y situación de la concesión, de acuerdo con el artículo 80 del texto refundido de la Ley de Aguas, así como de la existencia y situación de los contratos de cesión de derechos suscritos por el concesionario.

(...)

3. Consecuencia del carácter público del registro se podrá solicitar certificación sobre las inscripciones contenidas en el mismo, respetando en todo caso el carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido en su tratamiento o revelación.

Dichas certificaciones deberán referirse a una inscripción determinada y **podrán ser positivas o negativas**, según que en el Registro de Aguas aparezca o no inscrito el aprovechamiento sobre el que ha de versar la certificación y podrán ser expedidas en formato electrónico o en papel.

(...)”.

La previsió de l'article 195 *quater* 3 del RDPH, remet, en allò que pugui afectar a dades personals contingudes al Registre d'aigües, a l'LOPD.

Com ha quedat dit, el Registre d'aigües és públic, i com a conseqüència d'això es preveu que qualsevol persona pugui demanar una certificació sobre les inscripcions que s'hi contenen (art. 195 *quater* 3, citat).

Sens perjudici que la normativa reguladora del Registre d'aigües estableix la naturalesa d'aquest com a registre de caràcter públic i l'accés de tercers al seu contingut, fem notar que, a més, l'article 15 del TRLA disposa que *“totes les persones físiques i jurídiques tenen dret a accedir a la informació en matèria d'aigües”*, en els termes de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. En concret, l'article 5.3.c) de la 27/2006, preveu la creació de registres o llistes d'informació ambiental en poder de les autoritats públiques.

Amb tot això, cal apuntar que, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11 LOPD), el TRLA (art. 15 i art. 80), que és norma amb rang legal, habilita el dret d'accés per part de terceres persones a la informació continguda en el Registre d'aigües, relativa a la inscripció de la titularitat de concessions d'aprofitament d'aigües, sense el consentiment de les persones físiques titulars d'aquests aprofitaments.

V

Sens perjudici de l'habilitació legal per cedir dades personals que constin en els assentaments del Registre d'aigües, des de la perspectiva de l'LOPD, a la que remet l'article 195 *quater* 3 del RDPH, citat, cal tenir en compte la resta de principis i obligacions de la normativa de protecció de dades.

En concret, el principi de qualitat i el principi de finalitat, segons els quals *“les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut”* (article 4 LOPD).

Per tant, cal referir-se a les previsions de la normativa específica (RDPH) respecte la informació de persones físiques que podria incloure's en el Registre d'aigües i, per tant, que podria, si escau, ser objecte de comunicació a un tercer que sol·licita accés telemàtic, o que sol·licita l'emissió d'una certificació al Registre sobre un aprofitament concret.

Pel que fa a la inscripció en el Registre d'aigües, l'article 118 del RDPH disposa que:

“La concesión otorgada, así como su modificación, revisión, novación y extinción, serán inscritos de oficio en el Registro de Aguas del Organismo de cuenca donde radique la captación.

A los efectos de garantizar el control de las concesiones y mantener actualizados los datos contenidos en el Registro de Aguas, los titulares deberán comunicar a la Administración correspondiente cualquier cambio en la denominación social, domicilio social y, en su caso, domicilio a efectos de notificación.”

Segons l'article 189.3 del RDPH, el Registre d'aigües s'organitza en tres seccions (A, B i C), en les que s'anoten els diferents tipus d'aprofitaments, en concret:

“(…)

a) Sección A: concesiones de aguas superficiales o subterráneas; (…)

b) Sección B: aprovechamientos dentro del mismo predio de las aguas procedentes de manantiales situados en su interior y las aguas subterráneas cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos, así como las aguas pluviales que discurren por ella y las estancadas dentro de sus linderos, (…)

c) Sección C: aprovechamientos temporales de aguas privadas a las que se refieren las disposiciones transitorias segunda y tercera del texto refundido de la Ley de Aguas.”

L'article 193 del RDPH concreta les característiques de l'aprofitament i els detalls de la inscripció, i enumera la informació que han de contenir les diferents seccions A, B, i C, citades, del Registre d'Aigües, en els següents termes:

“1. Características generales del aprovechamiento.

a) Sección A:

*1.º **Identificación del concesionario o titular del derecho, en la que se hará constar el nombre y apellidos o razón social, y el número de identificación fiscal.***

*2.º **Título que ampara el derecho, fecha de otorgamiento y autoridad que lo otorga.***

*3.º **Plazo por el que se otorga.***

*4.º **Fecha de inicio del cómputo del plazo del derecho.***

*5.º **Indicación expresa de la fecha de extinción del derecho por transcurso del plazo.***

*6.º **Fecha de aprobación del acta de reconocimiento parcial, en su caso, y final.***

*7.º **Las condiciones específicas de la concesión o del derecho, y en todo caso cuando dicha acta sea un elemento esencial en las características de la concesión, en particular el cómputo del plazo concesional.***

(…)

b) Sección B:

*1.º **Identificación del titular del derecho y propietario de la finca, en la que se hará constar el nombre y apellidos o razón social, y el número de identificación fiscal.***

*2.º **Mención expresa a la resolución de inscripción, la fecha de emisión y autoridad que la firma y, en los supuestos de acuíferos sobreexplotados, el título que ampara el derecho, fecha de otorgamiento y autoridad que lo otorga.***

(…)

c) Sección C:

*Para los derechos a inscribir en la Sección C, **los datos a consignar serán los mismos que para las inscripciones en la Sección A, salvo lo relativo al plazo concesional, figurando como fecha de extinción del derecho el 31 de diciembre de 2035.***

(…)”

Vistes aquestes previsions del RDPH, i atesa la informació aportada en la consulta, sembla que el Registre d'aigües inclouria, d'entrada, dades personals identificatives - nom i cognoms, DNI o NIF-, sense descartar la inclusió d'altres dades identificatives o

de contacte del titular. En aquest sentit, fem notar que l'article 118 del RDPH disposa que els titulars han de comunicar a l'Administració corresponent els canvis de domicili, per la qual cosa no podem descartar que el Registre d'aigües tracti aquesta dada.

El Registre també inclouria altra informació de la persona física titular, com és la pròpia condició de titular del dret, propietari de la finca i, en definitiva, la informació sobre la concessió atorgada (data d'atorgament i d'extinció, durada, condicions específiques de la concessió...) que, en referir-se a una persona física, és informació personal sotmesa a la protecció de l'LOPD.

Des de la perspectiva dels principis de qualitat i de finalitat, el Registre d'aigües, com a registre de naturalesa pública (com explicita la normativa reguladora, citada), ha de facilitar la informació personal que resulti adequada, pertinent i no excessiva, per poder donar compliment a la finalitat del Registre. Per la informació aportada, i vistos els termes de la consulta, aquesta finalitat consistiria en poder acreditar l'existència i termini de vigència d'una concessió, en definitiva, poder obtenir informació concreta i suficient sobre l'existència d'una determinada concessió.

Cal tenir en compte que, segons l'article 195 *quater* 3 del RDPH, un tercer pot sol·licitar certificacions, "*que podran ser positives o negatives*", en funció que els aprofitaments en qüestió apareguin o no inscrits al Registre. És a dir, pel que es desprèn de la normativa, quan un tercer demana una certificació al Registre per a la finalitat en qüestió, la certificació haurà d'indicar si consta inscrit o no un determinat aprofitament a favor d'una determinada persona.

A partir d'això, cal examinar quina informació personal concreta pot ser necessari comunicar, per tal de no desvirtuar el caràcter públic del Registre (que ha de permetre l'accés de qualsevol tercer a una informació mínima i necessària), i de donar correcte compliment a la finalitat pretesa:

Pel que fa a les dades identificatives del titular, des de la perspectiva dels principis de qualitat i de finalitat no hi hauria impediment per tal que es comuniqui a un tercer que efectua una consulta telemàtica al Registre, o que demana una certificació sobre un aprofitament concret, el nom i cognoms de la persona física titular. Facilitar el nom i cognoms del titular d'un aprofitament és la informació identificativa mínima indispensable que un Registre de naturalesa pública com el Registre d'aigües, hauria de facilitar a un tercer. Sense aquesta informació, el sol·licitant no podria atribuir la titularitat de l'aprofitament a una persona concreta –en aquest cas, persona física–, de manera que la utilitat d'una certificació positiva quedaria molt limitada.

Pel que fa a les dades identificatives diferents del nom i cognoms del titular, cal fer avinent que, atesa la finalitat del Registre, la comunicació del número de DNI no resulta necessària per identificar la persona física titular d'una concessió, i per tant la seva difusió arran d'una consulta o d'una petició de certificació per part d'un tercer no quedaria justificada. A més, cal tenir en compte que aquesta dada personal pot ser especialment susceptible d'un mal ús posterior per part de tercers que hi accedeixin, de manera que cal evitar-ne la difusió quan aquesta no resulta pertinent i necessària per a una finalitat legítima.

Això, sens perjudici que, en casos puntuals en què es produeixi la coincidència de nom i cognoms de dos o més titulars d'aprofitaments hidràulics respecte els quals un tercer faci una consulta telemàtica o demani una certificació, es puguin comunicar, de forma excepcional, les darreres xifres del número de DNI del titular, si es considera necessari per donar correcte compliment a la finalitat que, segons la informació aportada, té el Registre d'aigües. Aquesta possibilitat pot ser, en determinats supòsits justificats, una

mesura ajustada principi de qualitat, com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (a tall d'exemple, en els Dictàmens 10/2016, 21/2013 o 20/2011).

També en atenció a la finalitat de la consulta, caldria considerar com innecessària i excessiva la comunicació del domicili del titular, en cas que el Registre tracti aquesta dada. De la mateixa manera, per bé que, com s'ha apuntat, es desconeix si els assentaments del Registre inclouen altres dades identificatives (telèfons, adreces de correu electrònic, etc), la finalitat pretesa en principi no justificaria la difusió d'aquestes dades, arran d'una consulta telemàtica o de la sol·licitud d'una certificació per part d'un tercer.

A banda de les dades identificatives, el Registre inclou altra informació dels aprofitaments hidràulics (característiques o condicions específiques de la concessió, així com qualsevol modificació o revisió de les concessions, etc) que, en el cas que el titular sigui una persona física, és informació personal d'aquesta, protegida per l'LOPD.

Pel que fa a aquesta informació personal, partint de la finalitat que, en els termes de la consulta, té el Registre d'aigües, i tenint en compte que les certificacions emeses són, segons la normativa citada, "*positives o negatives*" (és a dir, que han de confirmar l'existència i vigència d'una concessió i la seva titularitat), la informació rellevant per al tercer que realitza una consulta o sol·licita una certificació seria la confirmació de l'existència de la concessió, i el període de vigència d'aquesta, per la qual cosa caldria només comunicar la data d'extinció de la concessió (art. 193 RDPH).

Per tant, pel que fa a la resta d'informació personal referida a les característiques de la concessió, als títols de propietat i drets a favor de la persona física titular, la seva difusió o comunicació a qualsevol tercer no resultaria ajustada als principis de qualitat i de finalitat, ja que aquesta comunicació aniria més enllà del que és estrictament necessari per acreditar l'existència i el període de vigència d'una concessió, en definitiva, per donar compliment a la finalitat del Registre.

Per tot l'exposat, i en relació amb les consultes obertes i les certificacions del Registre d'aigües, en principi caldrà facilitar la informació relativa al nom i cognoms del titular i l'existència i data d'extinció de la concessió o aprofitament.

Tot això sens perjudici que, en determinats casos, un tercer amb un dret o interès legítim que consulta el Registre requereixi d'una informació més àmplia sobre una determinada concessió o aprofitament. Per exemple, quan el tercer que demana informació al Registre d'aigües és el titular d'una explotació veïna d'aquella respecte la que es demana informació, o quan el sol·licitant és titular d'un dret o d'un interès que pot veure's compromès, perjudicat o afavorit per les característiques associades a l'aprofitament d'una determinada concessió, etc, la informació que en principi es donaria (nom i cognoms del titular i vigència de la concessió), podria ser insuficient.

En casos en què l'exercici dels drets o interessos legítims del sol·licitant d'informació requereixi d'una informació més completa, caldrà realitzar una ponderació, als efectes de determinar quina informació personal, continguda en el Registre, pot ser pertinent comunicar.

En aquest sentit, caldrà tenir en compte les previsions relatives al dret d'informació en matèria de medi ambient i a les possibles limitacions a aquest dret, previstes en la Llei 27/2006, així com, si escau, de manera supletòria, els criteris de ponderació de la Llei 19/2014, respecte l'accés a la informació pública, quan la informació conté dades personals (arts. 23 i 24 Llei 19/2014).

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

Als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11 LOPD), el TRLA (art. 15 i art. 80), habilita el dret d'accés a la informació del Registre d'aigües, relativa a la inscripció de la titularitat de concessions d'aprofitament d'aigües, sense el consentiment de les persones físiques titulars d'aquests aprofitaments.

En aplicació dels principis de qualitat i de finalitat (art. 4 LOPD), cal facilitar el nom i cognoms del titular, i l'existència i data d'extinció de la concessió o aprofitament, sens perjudici que, en atenció als drets o interessos legítims del sol·licitant, i tenint en compte la normativa (Llei 27/2006 i LTC), en determinats casos pugui resultar pertinent la comunicació d'informació personal complementària.

Barcelona, 15 de juny de 2016