

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un ciutadà contra una Comunitat de Regants per la denegació d'accés al padró d'usuaris

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada contra una Comunitat de Regants per la denegació d'accés al seu padró d'usuaris.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 25 de març de 2021, un ciutadà adreça un escrit a la Comunitat de Regants (...) en els termes següents:

“EXPOSICION:

(...) solicita conocer el padrón de usuarios de (...).

MANIFIESTO: Que en virtud de la ley 19/2014 del 29 de diciembre de la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pido:

Nombre, Domicilio de notificaciones, Polígono, Parcela, Superficie, derechos de uso de agua y canon anual. De los usuarios de los municipios de (...).”

2. En data 6 d'abril de 2021, la Comunitat de Regants comunica a la persona sol·licitant que:

“(...) en compliment del Reglament General de Protecció de Dades (UE 2016/679 (RGPD) i de la Llei Orgànica 3/2018 de Protecció de Dades Personals i Garantia dels Drets Digitals no podem facilitar-li aquesta informació.”

3. En data 21 d'abril de 2021, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra la Comunitat de Regants per denegació de l'accés a la informació sol·licitada.

4. En data 26 d'abril de 2021, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit

de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclouï el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *“accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix “informació pública” com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”*.

La present reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés al padró d'usuaris de la Comunitat de Regants (...).

Vist això, cal analitzar, en primer lloc, la naturalesa jurídica d'aquesta entitat i la subjecció a l'LTC.

III

El Text refós de la Llei d'aigües, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2001, del 20 de juliol (TRLA), disposa, en el seu article 81.1, que:

“1. Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo.

Los estatutos u ordenanzas se redactarán y aprobarán por los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de cuenca.

Los estatutos u ordenanzas regularán la organización de las comunidades de usuarios, así como la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento.

El Organismo de cuenca no podrá denegar la aprobación de los estatutos y ordenanzas, ni introducir variantes en ellos, sin previo dictamen del Consejo de Estado.”

D'acord amb l'article 82.1 del TRLA:

“1. Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

D'acord amb aquests preceptes legals, l'article 1 dels Estatuts de la Comunitat de Regants disposa que:

*“Els propietaris, regants i altres usuaris dels béns adscrits a l'aprofitament d'aigües superficials del riu (...), situat en el terme municipal de (...) i anomenat (...), es constitueixen en comunitat de regants anomenada (...), que tindrà caràcter de corporació de dret públic adscrita a l'Agència Catalana de l'Aigua, d'acord amb el previst en als articles 82 del Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües i 199 del Reglament de domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 849/1986, d'11 d'abril.
(...).”*

L'article 3.1.b) de l'LTC estableix que aquesta Llei és aplicable, entre d'altres subjectes passius, a les corporacions de dret públic *“en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques”*.

En conseqüència, la legislació de transparència és aplicable a la Comunitat de Regants amb l'abast indicat, és a dir, en el que afecta a l'exercici de les seves funcions públiques.

Així doncs, cal analitzar si la informació sol·licitada a la Comunitat de Regants pot encabir-se dins l'exercici de les funcions públiques que té atribuïdes per la legislació que la regeix o bé delegades per l'Administració pública.

D'acord amb el TRLA, la funció pública primordial de les Comunitats de regants és la d'administrar i distribuir entre els seus membres els aprofitaments col·lectius d'aigües públiques objecte de concessió (article 81).

En aquest mateix sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en la Sentència 227/1998, de 26 de novembre: *“tratándose de Corporaciones de Derecho Público como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación de los interesados”* (FJ 24).

Per a l'exercici d'aquesta funció, el TRLA els atribueix una sèrie de potestats administratives pròpies de la policia administrativa, com ara, entre d'altres: executar els acords en l'àmbit corporatiu (article 84.5), utilització de la via de constrenyiment per al cobrament dels seus deutes (article 83.1 i 4), el caràcter de beneficiàries de l'expropiació forçosa i de la imposició de servituds (article 83.2), potestat sancionadora (article 84.6), etc.

L'atribució d'aquestes potestats justifiquen que el seu exercici se sotmeti a la tutela de l'Administració (l'Organisme de Conca o de l'Administració hidràulica autonòmica corresponent (DA4a TRLA)), que l'exerceix a través de l'aprovació i modificació dels seus estatuts i ordenances, i del recurs d'alçada contra els acords de la Junta General i la Junta de Govern de la Comunitat de regants.

Per la seva part, l'article 199 del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, disposa que *“las Comunidades de Usuarios realizan, por mandato de la Ley*

y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración.”

Fer notar també que la jurisprudència (per totes, la STS 207/1994, de 14 de març) ha assenyalat que *“en ningún caso, hay que desconocer el sustrato de base privada que integra a estas corporaciones sectoriales. De ahí que las potestades o facultades administrativas se ejerzan por delegación o atribución específica”,* així com que *“en realidad, su conformación como Administraciones públicas, exclusivamente viene determinada por la medida en que sean titulares de funciones públicas otorgadas por ley o delegadas por la Administración. De esta forma a las Comunidades de Regantes se les asigna la organización de los aprovechamientos de riegos, potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas”* (FJ II).

Vist això, pot dir-se que si les sol·licituds d'accés no estan relacionades amb aquestes funcions públiques de les Comunitats de regants no es podria considerar la informació sol·licitada com a pública ni, per tant, que l'accés pogués emparar-se en l'LTC, atès que es tractaria d'informació que afectaria l'activitat privada de la Comunitat de regants.

En el present cas, la persona reclamant sol·licita el padró d'usuaris de la Comunitat de Regants (...), concretament, les dades relatives al nom, domicili a efectes de notificacions, polígon, parcel·la, superfície, drets d'ús d'aigua i cànon anual.

El TRLA (article 81) i el Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, ja citat (article 201 i ss.), recullen de manera necessària la formació inicial del padró en el moment obligatori de constituir-se la Comunitat de regants. Ambdues normes parteixen del padró i/o cens d'usuaris com a pedra angular del funcionament de la Comunitat i per a l'exercici dels drets i exigències de les obligacions, atès que és a partir d'aquest padró que la corporació pot administrar i exercir les facultats de policia sobre els cabals autoritzats.

En aquest sentit, l'article 4 dels Estatuts d'aquesta Comunitat de regants disposa que:

“Són membres de la Comunitat i en formen part tots els propietaris de les finques del seu àmbit territorial que aprofiten l'aigua o utilitzen la xarxa de desguassos comunitaris i que es relacionen en el padró d'usuaris, que la Comunitat mantindrà rigorosament al dia, els quals tenen subscripta la corresponent pòlissa en la que es fa constar el punt de presa d'aigua i de desguàs, així com els drets a l'ús de les aigües de cadascun dels comuners, els torns de reg que els pertocuen, la participació de cada membre en les despeses comunitàries i el nombre de vots que els corresponen.”

Tot i que consta a aquesta Autoritat decisions d'altres òrgans en matèria de transparència que han considerat que aquest padró conté dades que poden considerar-se necessàries en relació amb els interessos o fins privats de la Comunitat de regants (criteri sostingut pel *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (entre d'altres, R/238/2018, R/475/2019 o R/682/2019)), aquesta Autoritat considera que la Comunitat de regants disposa d'aquesta informació per a l'exercici de les funcions públiques que té encomanades. Per tant, la informació que conté el padró cal entendre-la com “informació pública” a efectes de l'LTC i, per tant, està sotmesa al dret d'accés (article 18 LTC).

IV

Malgrat el que s'acaba d'exposar, el dret d'accés a informació pública (article 18 LTC) no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis (article 20 i s. LTC). En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

Tenint en compte que la informació sol·licitada respecte el padró d'usuaris de la Comunitat de regants per la persona reclamant (dades identificatives i domicili dels usuaris, dades de la finca - polígon, superfície i parcel·la-, drets d'ús de l'aigua i cànon anual) no sembla probable que contingui informació especialment sensible com la que es recull a l'article 23 de l'LTC, resultarà d'aplicació l'article 24.2 de l'LTC, segons el qual:

"1. (...).

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

a) El temps transcorregut.

b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.

c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.

d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.

(...)."

D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En el present cas, la persona reclamant no exposa ni en la sol·licitud d'accés ni en l'escrit de reclamació una motivació que justifiqui l'interès a satisfer amb l'obtenció de la informació sol·licitada.

L'accés sol·licitat caldria entendre'l en tot cas emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència, que, d'acord amb el seu article 1.2, és *"establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública."*

La informació que sol·licita la persona reclamant comprèn la identitat dels membres de la Comunitat de regants, el seu domicili a efectes de notificacions, dades sobre la finca (polígon, parcel·la i superfície), els drets a l'ús de les aigües i el cànon anual que tenen l'obligació d'abonar.

El domicili per si sol constitueix una dada que permet la localització de la persona a què fa referència, respecte la qual cal, amb caràcter general, garantir-ne la seva confidencialitat, en no

constituir informació rellevant per al control de l'actuació de les funcions públiques exercides per les comunitats de regants.

Però, més enllà d'això, cal tenir en consideració que l'accés a les dades vinculades al cànon de reg que els membres de la Comunitat de regants han d'abonar anualment comportaria una comunicació de dades de naturalesa tributària.

L'article 111.1 bis del TRLA disposa que:

*“1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.
(...).”*

En aquest sentit, el TRLA regula una sèrie de cànon, els quals tenen la consideració de taxes administratives: cànon d'utilització dels béns del domini públic hidràulic (article 112), cànon per utilització de les aigües continentals per a la producció d'energia elèctrica (article 112 bis), cànon per al control dels abocaments (article 113) i, als efectes que interessin, cànon de regulació i tarifa d'utilització de l'aigua (article 114).

L'article 115.3 del TRLA estableix que:

“3. El pago de las exacciones previstas en la presente Ley, cuando los obligados a ello estén agrupados en una comunidad de usuarios u organización representativa de los mismos, se podrá realizar a través de tales comunidades o entidades, que quedan facultadas a tal fin para llevar a cabo la recaudación correspondiente, en los términos que se establezcan reglamentariamente.”

L'article 2.2.a) de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT) defineix les taxes com *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.”*

L'article 95 de l'LGT estableix el caràcter reservat de la informació de naturalesa tributària i regula els diferents supòsits d'excepció a aquesta limitació (supòsits taxats de cessió de dades a altres administracions o autoritats per a l'exercici de les competències respectives), entre els quals, cal dir, no es preveu la possibilitat de lliurar-la a particulars.

Això no obstant no significa per se que els ciutadans no puguin accedir a informació tributària, atès que les previsions sobre el dret d'accés de la legislació de transparència resulten igualment d'aplicació, si bé, en la ponderació entre interessos contraposats a què es refereix l'article 24.2 de l'LTC, caldrà tenir particularment en consideració l'especial naturalesa d'aquest tipus d'informació.

Sobre aquesta qüestió, cal fer esment de la recent STS 257/2021, de 24 de febrer (FJ III):

“(...) la LGT y singularmente, su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los "datos con trascendencia tributaria" en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas.

(...)

La ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información (...) cuando los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15.”

Pel que fa a la resta de la informació que es sol·licita (dades identificatives dels usuaris, dades de la finca -polígon, superfície i parcel·la-, i drets d'ús de l'aigua), als efectes de la ponderació esmentada, cal tenir en consideració que en l'expedient tramès no consta que la persona reclamant sigui membre o formi part de la Comunitat de Regants (...).

Aquesta circumstància, de concórrer, podria justificar un tractament diferenciat pel que fa a la possibilitat d'accedir a determinada informació personal del padró d'usuaris, com seria el cas de la identitat de la resta de membres, o les dades vinculades directament a l'aprofitament (dades de la finca -polígon, superfície i parcel·la-, i drets d'ús de l'aigua). Així ho ha reconegut, a tall d'exemple, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la STSJC núm. 229/2003, de 13 de febrer o en la STSJC núm. 697/2015, de 13 de novembre, ambdues en relació amb l'accés al padró dels regants per a fins electorals.

Però, atès que no consta que el sol·licitant sigui partícip de la Comunitat de regants, no sembla que resulti justificat l'accés de la persona reclamant a la identitat dels altres membres o a informació sobre els drets a l'ús o aprofitament privatiu de l'aigua de què gaudeixen cadascun dels membres de la Comunitat, els quals es determinen en funció de la superfície del terreny a regar (article 8.1 Estatuts).

La revelació de les dades personals sol·licitades pot incidir de manera significativa en l'esfera privada dels membres de la Comunitat de Regants, sense que, tant des del punt de vista de la transparència com de la protecció de dades, pugui considerar-se justificada aquesta ingerència.

Per tot plegat, no es considera justificat l'accés de la persona reclamant a la informació que consta en el padró d'usuaris de la Comunitat de Regants.

Conclusió

En atenció a la informació de què es disposa, no resultaria justificat l'accés de la persona reclamant a les dades personals que consten en el padró d'usuaris de la Comunitat de Regants.

Barcelona, 10 de maig de 2021