

IAI 31/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano contra una Comunidad de Regantes por la denegación de acceso al padrón de usuarios

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada contra una Comunidad de Regantes por la denegación de acceso a su padrón de usuarios.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 25 de marzo de 2021, un ciudadano dirige un escrito a la Comunidad de Regantes (...) en los siguientes términos:

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

2. En fecha 6 de abril de 2021, la Comunidad de Regantes comunica a la persona solicitante que:

“(...) en cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos (UE 2016/679 (RGPD) y de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales no podemos facilitarle esta información.”)

3. En fecha 21 de abril de 2021, el solicitante presenta reclamación ante la GAIP contra la Comunidad de Regantes por denegación del acceso a la información solicitada.

4. En fecha 26 de abril de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito

de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción."

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a “acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

La presente reclamación se interpone contra la denegación del acceso al padrón de usuarios de la Comunidad de Regantes (...).

Visto esto, es preciso analizar, en primer lugar, la naturaleza jurídica de esta entidad y la sujeción a la LTC.

III

El Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), dispone, en su artículo 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.”

De acuerdo con el artículo 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.”

De acuerdo con estos preceptos legales, el artículo 1 de los Estatutos de la Comunidad de Regantes dispone que:

“Los propietarios, regantes y otros usuarios de los bienes adscritos al aprovechamiento de aguas superficiales del río (...), situado en el término municipal de (...) y llamado (...), se constituyen en comunidad de regantes nombrada (...), que tendrá carácter de corporación de derecho público adscrita a la Agencia Catalana del Agua, de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 del Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y 199 del Reglamento de dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. (...)”

El artículo 3.1.b) de la LTC establece que esta Ley es de aplicación, entre otros sujetos pasivos, a las corporaciones de derecho público “en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas”.

En consecuencia, la legislación de transparencia es de aplicación a la Comunidad de Regantes con el alcance indicado, es decir, en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas.

Así pues, es necesario analizar si la información solicitada a la Comunidad de Regantes puede incluirse dentro del ejercicio de las funciones públicas que tiene atribuidas por la legislación que la rige o bien delegadas por la Administración pública.

De acuerdo con el TRLA, la función pública primordial de las comunidades de regantes es la de administrar y distribuir entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de aguas públicas objeto de concesión (artículo 81).

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1998, de 26 de noviembre: “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 autonómica de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación de los interesados” (FJ 24).

Para el ejercicio de esta función, el TRLA les atribuye una serie de potestades administrativas propias de la policía administrativa, como, entre otras: ejecutar los acuerdos en el ámbito corporativo (artículo 84.5), utilización de la vía de apremio para el cobro de sus deudas (artículo 83.1 y 4), el carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (artículo 83.2), potestad sancionadora (artículo 84.6), etc.

La atribución de estas potestades justifican que su ejercicio se someta a la tutela de la Administración (el Organismo de Cuenca o de la Administración hidráulica autonómica correspondiente (DA4a TRLA)), que la ejerce a través del aprobación y modificación de sus estatutos y ordenanzas, y del recurso de alzada contra los acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno de la Comunidad de regantes.

Por su parte, el artículo 199 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, dispone 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.”

Hacer notar también que la jurisprudencia (por todas ellas, la STS 207/1994, de 14 de marzo) ha señalado 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”, así como 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).

Visto esto, puede decirse que si las solicitudes de acceso no están relacionadas con estas funciones públicas de las Comunidades de regantes no se podría considerar la información solicitada como pública ni, por tanto, que el acceso pudiera ampararse en la LTC, dado que se trataría de información que afectaría a la actividad privada de la Comunidad de regantes.

En el presente caso, la persona reclamante solicita el padrón de usuarios de la Comunidad de Regantes (...), concretamente, los datos relativos al nombre, domicilio a efectos de notificaciones, polígono, parcela, superficie, derechos uso de agua y canon anual.

El TRLA (artículo 81) y el Real decreto 849/1986, de 11 de abril, ya citado (artículo 201 y ss.), recogen de forma necesaria la formación inicial del padrón en el momento obligatorio de constituirse la Comunidad de regantes. Ambas normas parten del padrón y/o censo de usuarios como piedra angular del funcionamiento de la Comunidad y para el ejercicio de los derechos y exigencias de las obligaciones, dado que es a partir de ese padrón que la corporación puede administrar y ejercer las facultades de policía sobre los caudales autorizados.

En este sentido, el artículo 4 de los Estatutos de esta Comunidad de regantes dispone que:

“Son miembros de la Comunitat y forman parte todos los propietarios de las fincas de su ámbito territorial que aprovechan el agua o utilizan la red de desagües comunitarios y que se relacionan en el padrón de usuarios, que la Comunitat mantendrá rigurosamente al día , los cuales tienen suscrita la correspondiente póliza en la que se hace constar el punto de toma de agua y de desagüe, así como los derechos al uso de las aguas de cada uno de los comuneros, los turnos de riego que les corresponden, participación de cada miembro en los gastos comunitarios y el número de votos que les corresponden.”

Aunque consta en esta Autoridad decisiones de otros órganos en materia de transparencia que han considerado que este padrón contiene datos que pueden considerarse necesarios en relación con los intereses o fines privados de la Comunidad de regantes (criterio sostenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (entre otros, R/238/2018, R/475/2019 o R/682/2019)), esta Autoridad considera que la Comunidad de regantes dispone de esta información para el ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas. Por tanto, la información contenida en el padrón debe entenderse como “información pública” a efectos de la LTC y, por tanto, está sometida al derecho

IV

A pesar de lo expuesto, el derecho de acceso a información pública (artículo 18 LTC) no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes (artículo 20 y s. LTC). En concreto, y en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales.

Teniendo en cuenta que la información solicitada respecto al padrón de usuarios de la Comunidad de regantes por la persona reclamante (datos identificativos y domicilio de los usuarios, datos de la finca - polígono, superficie y parcela, derechos de uso del agua y canon anual) no parece probable que contenga información especialmente sensible como la que se recoge en el artículo 23 de la LTC, resultará de aplicación la artículo 24.2 de la LTC, según el cual:

“1. (...).

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: a) El tiempo transcurrido. b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas. (...).”

De acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, pero el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y en definitiva los motivos por los que interesa conocer la información añade un elemento muy importante a tener en cuenta como criterio de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas.

En el presente caso, la persona reclamante no expone ni en la solicitud de acceso ni en el escrito de reclamación una motivación que justifique el interés en satisfacer con la obtención de la información solicitada.

El acceso solicitado debería entenderse en todo caso enmarcado dentro de la finalidad de la propia ley de transparencia, que, de acuerdo con su artículo 1.2, es “establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”

La información que solicita la persona reclamante comprende la identidad de los miembros de la Comunidad de regantes, su domicilio a efectos de notificaciones, datos sobre la finca (polígono, parcela y superficie), los derechos al uso de las aguas y el canon anual que tienen la obligación de abonar.

El domicilio por sí solo constituye un dato que permite la localización de la persona a la que hace referencia, respecto al cual es necesario, con carácter general, garantizar su confidencialidad, al no

constituir información relevante para el control de la actuación de las funciones públicas ejercidas por las comunidades de regantes.

Pero, más allá de ello, debe tenerse en consideración que el acceso a los datos vinculados al canon de riego que los miembros de la Comunidad de regantes deben abonar anualmente comportaría una comunicación de datos de naturaleza tributaria.

El artículo 111.1 bis del TRLA dispone que:

“1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costas 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 distintos usuarios finales. (...)”

En este sentido, el TRLA regula una serie de cánones, que tienen la consideración de tasas administrativas: canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico (artículo 112), canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica (artículo 112 bis), canon para el control de los vertidos (artículo 113) y, a los efectos de su interés, canon de regulación y tarifa de utilización del agua (artículo 114).

El artículo 115.3 del TRLA establece 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 levantar a cabo la recaudación correspondiente, en los términos que se establezcan reglamentariamente.”

El artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT) define las tasas como “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.”

El artículo 95 de la LGT establece el carácter reservado de la información de naturaleza tributaria y regula los diferentes supuestos de excepción a esta limitación (supuestos tasados de cesión de datos a otras administraciones o autoridades para el ejercicio de las respectivas competencias), entre los que, cabe decir, no se prevé la posibilidad de entregarla a particulares.

Sin embargo no significa que los ciudadanos no puedan acceder a información tributaria, dado que las previsiones sobre el derecho de acceso de la legislación de transparencia resultan igualmente de aplicación, si bien, en la ponderación entre intereses contrapuestos a los que se refiere el artículo 24.2 de la LTC, deberá tenerse particularmente en consideración la especial naturaleza de es

Al respecto, cabe mencionar la reciente STS 257/2021, de 24 de febrero (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 debe interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico ya 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 previene la posibilidad de que se pueda recabar información (..) cuando los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarias para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que debe ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 ya la protección de datos del artículo 15.”

En cuanto al resto de la información que se solicita (datos identificativos de los usuarios, datos de la finca -polígono, superficie y parcela-, y derechos de uso del agua), a efectos de la ponderación mencionada, debe tenerse en consideración que en el expediente enviado no consta que la persona reclamante sea miembro o forme parte de la Comunidad de Regantes (…).

Esta circunstancia, de concurrir, podría justificar un tratamiento diferenciado en cuanto a la posibilidad de acceder a determinada información personal del padrón de usuarios, como sería el caso de la identidad del resto de miembros, o los datos vinculados directamente al 'aprovechamiento (datos de la finca -polígono, superficie y parcela-, y derechos de uso del agua). Así lo ha reconocido, a modo de ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la STSJC núm. 229/2003, de 13 de febrero o en la STSJC núm. 697/2015, de 13 de noviembre, ambas en relación con el acceso al padrón de los regantes para fines electorales.

Sin embargo, dado que no consta que el solicitante sea partícipe de la Comunidad de regantes, no parece que resulte justificado el acceso de la persona reclamante a la identidad de los demás miembros o a información sobre los derechos al uso o aprovechamiento privativo de el agua de que disfrutaran cada uno de los miembros de la Comunidad, que se determinan en función de la superficie del terreno a regar (artículo 8.1 Estatutos).

La revelación de los datos personales solicitados puede incidir de forma significativa en la esfera privada de los miembros de la Comunidad de Regantes, sin que, tanto desde el punto de vista de la transparencia como de la protección de datos, pueda considerarse justificada esta injerencia.

Por todo ello, no se considerará justificado el acceso de la persona reclamante a la información que consta en el padrón de usuarios de la Comunidad de Regantes.

Conclusión

En atención a la información de la que se dispone, no resultaría justificado el acceso de la persona reclamante a los datos personales que constan en el padrón de usuarios de la Comunidad de Regantes.

Barcelona, 10 de mayo de 2021