



Se consulta si resulta conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la comunicación del padrón general de la comunidad de regantes consultante a los partícipes que así lo soliciten. En particular solicita se le informe sobre si el acceso al padrón o Censo de Comuneros con los datos mínimos, esto es nombre completo, superficie de la finca y votos que le corresponden, debe hacerse mediante entrega de una copia o el derecho se satisface con la exhibición del mismo admitiendo que se tomen notas. En segundo lugar se plantea si tal exhibición del padrón o entrega de las copias debe realizarse solo en los períodos de exposición pública o periodos electorales o este documento es de libre acceso para todos los comuneros en cualquier momento. Por último, se consulta si debe excluirse la información relativa a algún comunero cuando este solicita que sus datos no sean facilitados ni expuestos. Señala el consultante que por resolución de la Confederación hidrográfica, que aporta, ésta resolvió que se debía facilitar copia del padrón de todos los comuneros, basándose en diversas sentencias y en la Ley de Transparencia.

Con carácter general, debe indicarse que los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, extienden su protección a los derechos de los ciudadanos en lo que se refiere al tratamiento de sus datos de carácter personal, siendo definidos éstos en el artículo 3.a) de la citada Ley como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”*

Para determinar la aplicabilidad de la normativa de protección de datos debe igualmente examinarse el concepto de dato personal. Tal y como anteriormente se ha señalado, el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999 define éstos como *“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”* El artículo 5.1 de su Reglamento de desarrollo precisa que constituye un dato de carácter personal *“Cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”*

Dicha definición procede del artículo 2 de la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, según el cual se entenderán por datos personales *“toda información sobre una persona física identificada o identificable (el “interesado”); se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante*



*un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social».*

Por consiguiente, los datos a que la consulta hace referencia, esto es, nombre del comunero, superficie de la finca y votos que le corresponden constituyen datos personales, siempre que se encuentren referidos a personas físicas. De este modo la revelación de los datos relativos a los partícipes de la Comunidad de regantes constituye una cesión o comunicación de datos personales, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “*Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado*”.

Tal cesión debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal establecido en el artículo 11 de la misma Ley, donde se establece que la misma solo puede verificarse para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario y exige para que pueda tener lugar, el previo consentimiento del interesado (artículo 11.1), otorgado con carácter previo a la cesión y suficientemente informado de la finalidad a que se destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquél a quien se pretenden comunicar (artículo 11.3), y que debe recabar el cedente como responsable del fichero que contiene los datos que se pretenden ceder.

No obstante, el número 2 del aludido artículo 11 dispone que “El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

- a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley.*
- b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.*
- c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.*
- d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.*
- e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.*
- f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero*



*o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.”*

Esta Agencia había venido señalando en sus informes que de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, así como por su normativa de desarrollo, se desprende que las Ordenanzas son las normas que regulan la organización de las comunidades de regantes, por lo que si en dichas normas se dispusiera el carácter público del padrón que contiene los datos de sus miembros, la comunicación que se hiciese del mismo se encontraría amparada en lo previsto en el artículo 11.2.c de la Ley Orgánica 15/1999, no siendo así en caso contrario. En este sentido se pronuncia el informe 522/2009 de esta Agencia aludido en la documentación aportada con la consulta

En el presente caso no se aportan las Ordenanzas de la comunidad de regantes consultante, debiendo suponerse que las mismas no determinan el carácter público del censo de comuneros, acudiendo los partícipes a solicitar la comunicación de tales datos a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Debe así analizarse aquí, si dicha norma, en conexión con lo previsto en el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, que contempla como una excepción al consentimiento del interesado, que la comunicación esté autorizada en una Ley, podría amparar la comunicación de datos a que la consulta se refiere.

La aludida Ley 19/2013, dispone en su artículo 2.e) que las disposiciones del título I, dedicado a la transparencia de la actividad pública, se aplicarán a *“Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.”*

Teniendo en cuenta que las comunidades de regantes, tienen el carácter de corporaciones de derecho público, tal y como establece el artículo 82.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, para determinar si la información solicitada forma parte de sus actividades sujetas al derecho administrativo cabe acudir a la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 26 de octubre de 2000 que señala que:

*“La jurisprudencia en sentencias, de esta Sala de 10 de diciembre de 1990 y 20 de junio de 2000 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda de 3 de mayo de 1999, reconociendo el carácter de Corporaciones de Derecho Público de la Comunidad de Regantes, la define como entidades jurídico-públicas de base asociativa, tuteladas por la Administración y con personalidad jurídica independiente, entendiendo que en relación a este carácter ni se puede escindir su personalidad única, en una de Derecho público cuando actúa potestades*



*administrativas, y otra de Derecho privado cuando lo hace en el ámbito que merezca esta calificación, pero sin embargo este ámbito de actuación en diferentes campos del derecho de la Comunidad de Regantes, es determinante para residenciar el ámbito jurisdiccional, de forma que (...) la jurisdicción competente en su caso se determina por la naturaleza de los actos que se someten a juicio, así pues, a la jurisdicción Contencioso-Administrativa le corresponde conocer de los actos de estas Corporaciones de Derecho público adoptados en el ejercicio de funciones públicas, correspondiendo a esta jurisdicción civil el conocimiento de las relaciones jurídicas nacidas en el ámbito del derecho privado*

Esta Agencia tomando en cuenta el criterio sentado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo diferenciaba en su informe 156/2003, a los efectos de inscripción de los ficheros de las comunidades de regantes en el Registro General de Protección de Datos, aquellos de titularidad privada de los de titularidad pública dado que dicha inscripción se efectúa de forma diversa y con distintos requisitos según se trate de una u otra categoría.

Señalaba así el aludido informe que “De la jurisprudencia que acaba de reproducirse se desprende que, sin perjuicio de la naturaleza jurídico pública de las corporaciones de derecho público, su actividad puede llevarse a efecto en el ámbito de relaciones jurídico públicas, en cuyo caso, los actos de la Corporación se encontrarán sometidos al derecho administrativo, teniendo la condición de auténticos actos administrativos, dictados en el ejercicio de potestades administrativas o, por el contrario, dicha actividad podrá desarrollarse en el ámbito de relaciones jurídico privadas, de modo que sus actos carecen de potestad de imperium, no ostentando la Corporación ningún rasgo diferencial de la contraparte, y quedando sujetos al control de la jurisdicción civil o social.”

En lo que al padrón de comuneros se refiere concluía dicho informe que “la elaboración de un censo de los integrantes en la comunidad se realizará para el ejercicio de las potestades de derecho público atribuidas a la misma por la Ley de Aguas, dado que el artículo 81.1 de la Ley impone el deber a la totalidad de los usuarios de constituirse en comunidad de regantes, para lo que es imprescindible conocer quiénes ostentan tal condición.” De este modo venía a considerar que se trata de un fichero de titularidad pública. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando dicho informe califica determinados ficheros de las comunidades de regantes como ficheros de titularidad pública no pretende en modo alguno declarar que estos sean públicos en el sentido de que los datos personales en ellos contenidos se encuentren abiertos al conocimiento de quien desee acceder a los mismos no siendo responsable del fichero, sino su sujeción a las normas de derecho administrativo por contraposición a otros posibles ficheros de datos personales de la comunidad de regantes creados para finalidades no incluidas en el ejercicio de potestades de derecho público,



Teniendo en cuenta que como se ha señalado, el censo o padrón de comuneros se crea para el ejercicio de las potestades de derecho público atribuidas a la comunidad de regantes por la Ley de Aguas, debe entenderse que al mismo resultarán de aplicación las previsiones contenidas en el título I de la Ley 19/2013, por resultar encuadrado tal fichero en el marco de las actividades de la corporación pública sujetas a derecho administrativo.

Cabe aquí recordar que, dentro de las obligaciones de transparencia, impuestas en el título I de la Ley 19/2013, se diferencian las calificadas como de publicidad activa, reguladas en su capítulo II, del derecho de acceso a la información pública al que se refiere el capítulo III. En este sentido, a juicio de esta Agencia, no cabe fundamentar, como parece deducirse de la información aportada, el acceso a los datos contenidos en el censo, en las obligaciones de publicidad activa, toda vez que el principio general sentado en el artículo 5.1, conforme al cual, debe publicarse de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, se concreta en las informaciones recogidas en los artículos 6, 7 y 8, que en ningún caso determinan la publicidad con carácter general de los datos personales contenidos en los ficheros de las citadas corporaciones, ello sin perjuicio de que, como dispone su artículo 5.3 a tales informaciones resulten igualmente de aplicación *“los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15.”*

En lo que respecta al acceso a la información pública, a que se refiere el capítulo III, dispone el artículo 12 que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, concretando el artículo 13 que “Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

Ahora bien, dicho acceso no es ilimitado debiendo tenerse en cuenta aquí los límites establecidos en el artículo 15, relativos a la protección de datos de carácter personal, según el cual:

*“1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*



*Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*

*2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

*a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*

*b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*

*c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*

*d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.”*

En el presente supuesto, en que no se tratan datos especialmente protegidos, esto es, aquellos a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, debe acudirse a lo previsto en el apartado 3 del artículo transcrito, debiendo efectuarse la correspondiente ponderación conforme a los criterios señalados en dicho precepto.

Por otra parte, la Ley 19/2013 establece en los artículos 17 y siguientes el procedimiento a seguir cuando se formula una solicitud de acceso a la



información pública, debiendo tenerse en cuenta, en particular, lo prevenido en su artículo 19.3 respecto a la concesión de un plazo de 15 días a aquéllos a quienes pueda afectar en sus derechos o intereses la comunicación de la información, para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

En el caso de que, dando cumplimiento a lo previsto en dicha Ley, se hubiese efectuado por el órgano competente la oportuna ponderación respecto de la comunicación de los datos conforme a los criterios señalados en el apartado 3 del artículo 15, y el resultado fuese favorable a la comunicación de los datos contenidos en el censo a quienes lo solicitan, lo que no se refleja en la documentación aportada, cabe señalar, en relación con las concretas cuestiones planteadas en la consulta, lo siguiente:

El acceso a la información pública regulado en el capítulo III de la Ley 19/2013, no exige un momento ni un plazo determinado debiendo resolverse ante cada solicitud formulada si procede el acceso a la información teniendo en cuenta los límites y el procedimiento señalados en dicho capítulo. La resolución favorable a la comunicación de los datos no determina la exhibición pública de aquéllos, sino su comunicación a quien así lo solicita, pudiendo, puesto que así lo establece la propia Ley, entregarse una copia del documento. En cuanto a la oposición a que se efectúe el acceso a los datos personales contenidos en el censo a que la consulta se refiere, viene contemplada en el último de los criterios señalados en el artículo 15.3, que permite la valoración de aspectos como la seguridad, intimidad o minoría de edad del titular de los datos personales, circunstancias que pueden ser alegadas por los afectados por el tratamiento durante el procedimiento que, a estos efectos como ya se ha señalado, exige que se les dé un plazo de 15 días para formular las alegaciones oportunas, alegaciones que deben ser valoradas por el órgano a quien compete efectuar la ponderación prevista en el citado precepto, debiendo motivarse la resolución que conceda el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. Además, en este último supuesto, conforme a lo señalado en los artículos 20.2 y 22.2 deberá indicarse expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

Por otra parte, debe aquí recordarse que el artículo 15.5 de la Ley 19/2013 dispone taxativamente que *“La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”*. Quiere ello decir que toda actividad que se lleve a cabo con dichos datos y que suponga un tratamiento de los mismos a los efectos previstos en la normativa de protección de datos de carácter personal queda íntegramente sometido a sus disposiciones. Ello implica que quienes hayan accedido a los datos, ya sea mediante obtención de copia del censo o de otra manera, y pretendan algún uso de los mismos, deberán encontrarse adecuadamente legitimados conforme a lo establecido en el artículo



6 de la Ley Orgánica 15/1999, sea en el consentimiento del interesado, esto es de cada uno de los comuneros que figuran en el censo, o en alguno de los supuestos en que, conforme a dicho precepto cabe el tratamiento de los datos personales. Asimismo, la comunicación o difusión de dichos datos constituye una cesión de datos que deberá encontrarse legitimada en alguna de las causas recogidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, examinado al comienzo del presente informe. Del mismo modo estaría sometido, en caso de llevar a cabo un tratamiento de los datos, en tanto no han sido recabados directamente del interesado, a informar a aquél acerca del tratamiento, conforme a lo establecido en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica 15/1999, a dar cumplimiento a los principios de calidad recogidos en el artículo 4 de dicha norma, a respetar el deber de secreto impuesto por el artículo 10 y a atender las solicitudes de ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición establecidos en las normas de protección de datos. Deberá además implantar las adecuadas medidas de seguridad; en este sentido, a título de ejemplo, debe recordarse que esta Agencia, ha impuesto sanciones en supuestos en que no se procedió a la destrucción de documentos en papel que contenían datos personales apareciendo los mismos en la calle o en contenedores de basura de modo que tales datos eran accesibles a cualquier persona.