

Naturaleza de los ficheros de las comunidades de regantes. Informe 156/2003

La consulta plantea la naturaleza pública o privada de los ficheros responsabilidad de la Comunidad de Regantes.

En relación con esta cuestión, debe señalarse que, si bien la LOPD delimita en su articulado el régimen de los ficheros de titularidad pública y privada, no establece un concepto de los mismos. Por esta razón, la delimitación deberá fundarse en los criterios que determinan la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada del responsable del fichero.

Esta conclusión se alcanza atendiendo a las peculiaridades establecidas para el régimen de los ficheros de titularidad pública, toda vez que los mismos únicamente podrían ser constituidos en caso de que se desarrollen como consecuencia del ejercicio de una competencia administrativa, tal y como se desprende del artículo 21.1 de la LOPD, que permite la cesión entre Administraciones Públicas cuando la misma se funde en el ejercicio de unas mismas competencias. En este mismo sentido, el artículo 20 de la Ley exige que los ficheros se encuentren sometidos a la tutela de una Administración con potestad para dictar la correspondiente Disposición de carácter general de creación del fichero.

Por tanto, se considera que la delimitación del régimen aplicable a los ficheros de titularidad pública y privada deberá fundarse en un doble criterio: por una parte el responsable del fichero deberá ser una Administración Pública y por otra, en los supuestos que pudieran plantear una mayor complejidad, sería necesario que el fichero sea creado como consecuencia del ejercicio de potestades públicas.

Tal y como se indica en la consulta, el artículo 82.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Junio señala que las Comunidades de Regantes "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".

Dicho esto, la delimitación de la naturaleza jurídica de las denominadas corporaciones de derecho público ha sido una cuestión ampliamente debatida por la doctrina administrativista, no habiéndose alcanzado en el momento presente una tesis unívoca sobre este particular.

No obstante, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha analizado reiteradamente esta cuestión en numerosas sentencias, cuya cita conviene recordar en este momento.

En particular, merecen especial atención, en cuanto a la naturaleza jurídico pública o jurídico privada de las comunidades de regantes, dos Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1999 (RJ 3599 y 3600), en las que se señala que:

"Las Comunidades de Regantes no constituyen, pese a su denominación, comunidades de bienes y derechos carentes de personalidad jurídica, ni tampoco sociedades civiles, al modo que las definen los arts. 392 y 1665 del Código Civil (...). Antes al contrario, al tener las Comunidades de Usuarios, según el art.74. 1 de la vigente Ley de Aguas, «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», y al haber sido y ser, en cualquier circunstancia temporal y como reconoció la Sala Primera de este Tribunal en Sentencia de 10 de diciembre de 1990, entidades jurídico-públicas de base asociativa y, generalmente, de constitución obligatoria y pertenencia necesaria, tal y como se desprendía de los arts. 228 y siguientes de la Ley de 13 de junio de 1879 y resulta de los arts. 73 y siguientes de la vigente, tuteladas por la Administración y con personalidad jurídica independiente, es claro que, si esta personalidad, que es única, no puede escindirse en una personalidad de derecho público cuando actúan potestades administrativas y otra de derecho privado cuando lo hace en el ámbito de relaciones jurídicas que merezcan esta calificación".

No obstante, lo indicado en la citada Sentencia, que podría coadyuvar a considerar que los ficheros de las comunidades de regantes tendrían en todo caso la naturaleza de ficheros de titularidad pública, debe complementarse con la doctrina emanada del propio Tribunal Supremo, referida a la naturaleza jurídico pública o jurídico privada de las actividades desarrolladas por las mismas.

En este sentido, la Sentencia de la Sala Primera del Alto Tribunal, de 26 de octubre de 2000 (RJ 8552) 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

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.

Teniendo en cuenta lo que se acaba de indicar y el parecer reiteradamente manifestado por esta Agencia de Protección de Datos en cuanto a la naturaleza pública o privada de otras corporaciones de derecho público, tales como los colegios profesionales o las cámaras de comercio, industria y navegación, ha de concluirse que los ficheros de las corporaciones de regantes serán considerados de naturaleza pública o privada dependiendo de la naturaleza pública o privada de las finalidades que justifique la realización del correspondiente tratamiento.

De este modo, serán de titularidad pública, y habrán de ser creados y regulados por la disposición de carácter general a la que se refiere el artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999 los ficheros de la Comunidad de regantes que hubieran sido creados para el ejercicio por la misma de potestades de derecho público, tales como los relacionados con los acuerdos a los que se refiere el artículo 84.5 de la Ley de Aguas o los relacionados con las decisiones de los jurados, a las que se refiere el artículo 84.6, así como los relacionados con las exacciones que la comunidad puede reclamar en vía de apremio, a las que se refiere el artículo 83.1 de la Ley de Aguas.

Sin embargo, habrán de ser considerados ficheros de titularidad privada los vinculados a actividades de la Comunidad que no supongan el ejercicio de potestades de derecho público, tales como por ejemplo los referentes al personal de las mismas, que no se encontrará vinculado con la Comunidad por una relación estatutaria, sino por una relación sometida plenamente al derecho laboral.

En el caso planteado, 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 usuario de constituirse en comunidad de regantes, para lo que es imprescindible conocer quiénes ostentan tal condición.

De este modo, cabe considerar que el fichero al que expresamente se refiere la consulta tendrá el carácter de fichero de titularidad pública.

