



La consulta plantea la adecuación a la legislación de protección de datos de la solicitud realizada por la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba SA (EMACSA) de acceso a los datos del padrón municipal a los efectos de poder realizar una simulación de facturación que permita a dicha empresa conocer cómo se va a producir la misma y si puede afectar a la viabilidad económica de la empresa para el caso, que se pretende estudiar, de que se introdujese un componente corrector en la tarificación relativa a que se haya de tener en cuenta el número de habitantes existente en cada vivienda.

De la documentación adjunta a la consulta formulada resulta una comunicación de 12 de abril de 2016 de EMACSA al Ayuntamiento de Córdoba en la cual se solicita, en relación con el fin ya mencionado de estudiar el efecto de una posible nueva estructura de tarifas que pueda tener en cuenta el número de habitantes en cada vivienda, *“la posibilidad de acceder a los datos contenidos en el padrón municipal de habitantes y especialmente el número de personas empadronadas en cada domicilio”*.

Consta informe del letrado asesor del Ayuntamiento de Córdoba de 12 de mayo de 2016 que, en lo referente al acceso a dichos datos del padrón municipal, concluye que *“dicho acceso deberá limitarse única y exclusivamente al número de personas empadronadas – residentes- en cada vivienda”*. Dicho informe hace igualmente comentarios y sugerencias respecto de un borrador de Acuerdo para el tratamiento de datos personales por cuenta de terceros que fue enviado a tenor de lo dispuesto en el art. 12 LOPD.

También se aporta escrito del Departamento de servicios informáticos del Ayuntamiento de Córdoba en el cual se pone de manifiesto a la asesoría jurídica del Ayuntamiento que EMACSA solicita, además del número de personas empadronadas en cada domicilio, también el NIF, nombre, apellidos, código de la calle y datos de la dirección de cada inquilino. Ante dicha petición el letrado del Ayuntamiento solicita que EMACSA justifique la razón del acceso a todos los citados datos del Padrón para la realización de dichos estudios. A lo que EMACSA responde mediante escrito de 20 de mayo de 2016 que su necesidad se explicaba por lo siguiente (cita literal):

- *En los datos que figuran en nuestro fichero de abonados, tenemos el nombre, D.N.I. y dos direcciones, una es la del suministro (ubicación del contador), y la otra es la dirección de correspondencia. En numerosos casos no se corresponden estas direcciones con la dirección real del abonado por lo que estas*



direcciones no son infalibles para obtener el número de habitantes empadronados en una vivienda.

- *Además, en más del 70% de los abonados el número de casa no está en un campo único identificable, sino que está en un campo alfanumérico compuesto por la dirección completa (número, portal, piso, etc.) por lo que no es posible establecer una correspondencia fiable en base a los datos de la dirección.*
- *Ante esta situación, si tenemos solo datos de padrón de número de personas por domicilio, en la mayoría de los casos no podremos asociar este domicilio a ningún abonado, por lo que sería necesario disponer de otros datos adicionales, como nombre, apellidos y D.N.I., que ayuden a establecer relaciones más fiables con la información que se nos proporciona a través del padrón.*

Ante ello el letrado consistorial expresa que dicha argumentación no resulta suficiente, en su opinión, para justificar el acceso a los datos pretendidos a la luz de la fundamentación esgrimida por EMACSA para el propósito para el cual se requiere el acceso, cual es la de realizar un estudio previo a la modificación de tarifas, puesto que dicha fundamentación no explicaría la necesidad de los datos solicitados, sino que más bien se referiría la necesidad de contar con dichos datos a solventar necesidades internas de la empresa relacionadas con posibles limitaciones o inexactitudes de su propio fichero de abonados.

Así las cosas, por el Teniente de Alcalde de seguridad, vía pública y gestión se eleva petición de informe.

La presente solicitud de consulta presenta los siguientes aspectos:

I

Sobre la posibilidad de que EMACSA actúe como un encargado del tratamiento.

El artículo 3 d) de la Ley Orgánica 15/1999 (LOPD) define al responsable del fichero como aquella “persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”. Por su parte, será encargada del tratamiento “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento” (art. 3 g) LOPD).

La delimitación de este carácter resulta relevante en el presente caso, por cuanto si EMACSA tuviese la condición de responsable del tratamiento debería considerarse que el acceso por la misma a los datos del Padrón sería



constitutiva de una cesión o comunicación de datos, definida por el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”. Por el contrario, si la categorización fuera la de encargado del tratamiento, el artículo 12.1 de la Ley Orgánica dispone que “no se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento”.

Como resulta de la documentación aportada con la consulta, esta Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) se ha manifestado favorablemente a considerar que el acceso a los datos del padrón municipal por una empresa suministradora del servicio de agua domiciliaria puede hacerse aplicando la figura del encargado del tratamiento, regulada en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD)- así Informes 552/2009 o el también citado por la documentación acompañada a la consulta de 16 de diciembre de 2009.

Ahora bien, tal circunstancia no tiene un efecto general en todos los casos. Como igualmente se dijo por esta Agencia en los mismos informes aportados en la documentación aneja a la consulta,

A continuación delimitaremos si nos encontramos ante una cesión de datos o ante una realización de actividades reguladas por el artículo 12 de la Ley Orgánica, y para ello será preciso atender a las circunstancias de cada caso, de tal forma que existirá cesión en aquellos supuestos en los que quien reciba los datos pueda aplicar los mismos a sus propias finalidades, decidiendo sobre el objeto y finalidad del tratamiento, lo que la convertirá a su vez en un responsable del fichero o tratamiento, mientras que la figura regulada por el artículo 12 de la Ley Orgánica tendrá cabida en aquellos otros casos en que la entidad receptora de los datos se limite a efectuar determinadas operaciones sobre los mismos, sin decidir sobre su finalidad, restituyendo los datos al responsable una vez concluida la prestación contratada con aquél.

El informe en esta Agencia de 26 de marzo de 2012 contiene también los criterios para delimitar los supuestos delimitadores de la condición de responsable o encargado del tratamiento en los supuestos de gestión de los servicios públicos por un tercero, cuestión ésta que cabe extender a los supuestos de gestión directa a través de una personificación instrumental mediante una sociedad mercantil, habida cuenta de que en ambos casos el servicio público no se gestiona directamente, sin ningún tipo de delegación, por el titular de la competencia, sino que se utiliza a un tercero. Criterio este que además se completa con lo mantenido en el informe de esta AEPD de 5 de marzo de 2009 referido en concreto la consulta formulada por una empresa cuyo objeto consistía en la gestión directa de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración de agua de distintos municipios. En este último informe se mantenía lo siguiente:



De este modo, no es posible dar una respuesta genérica, predicable de todo supuesto de concesión o adjudicación de un contrato de gestión de servicios públicos (cuestión esta que quizá aparece señalada de forma aparentemente terminante en el citado informe de 24 de septiembre de 2008), debiendo atenderse a la naturaleza del servicio prestado, en lo que respecta esencialmente al ejercicio de potestades de derecho público, y a la relación jurídica que del otorgamiento de la concesión o la adjudicación del contrato se derive entre el afectado usuario o beneficiario del servicio y el concesionario o adjudicatario.

Centrándonos en estos últimos supuestos, dado que los primeros aparecen ya analizados en el informe transcrito, cabe considerar que en los supuestos en los que, como consecuencia de la concesión o del contrato se genere entre la entidad concesionaria o adjudicataria y el afectado un vínculo jurídico directo, de forma que dicho afectado puede ser considerado “cliente” de la empresa adjudicataria, dicha empresa será responsable del fichero.

Así sucederá, por ejemplo, cuando adjudicado un servicio como el descrito en la consulta, la empresa adjudicataria factura directamente a los vecinos el consumo efectivamente realizado, ingresando directamente los recibos satisfechos por aquéllos. Igualmente, podrá considerarse que existe un responsable del fichero, por ejemplo, en [el caso en] que siendo una determinada empresa concesionaria de una autopista de peaje emite una tarjeta nominativa a los usuarios del servicio, a los que factura directamente el consumo derivado del uso de la vía.

Por el contrario, en los supuestos en los que de la celebración del contrato no se deriva la creación de un vínculo jurídico directo entre el adjudicatario y el afectado usuario o beneficiario del servicio, cabrá entender que, en caso de que aquél adjudicatario proceda al tratamiento de los datos de los afectados, dicho tratamiento será por cuenta de la Administración concedente, siendo el adjudicatario un mero encargado del tratamiento.

Así sucedería en caso de que el afectado no abonase al concesionario o adjudicatario el servicio prestado, sino que el servicio fuera satisfecho por la Corporación al concesionario, habiendo aquélla previamente recaudado el importe del servicio a través de una tasa municipal, como sucede generalmente con las relacionadas con la recogida y tratamiento de residuos sólidos. En este caso, el vecino mantiene únicamente una relación jurídica con la Administración, consistente en el abono de una tasa, del mismo modo que es con dicha Administración con la que se mantiene una relación por parte del concesionario o adjudicatario, no existiendo el vínculo entre éste último y el afectado que justificaría la condición de responsable del fichero a la que nos venimos refiriendo.



Tratando de establecer una conclusión simple de la cuestión planteada, si la entidad concesionaria o adjudicataria factura directamente el servicio al usuario "cliente" de la misma, aquélla tendrá la condición de responsable del fichero.

Centrándonos ya en el caso concreto sometido a consulta, tal y como resulta de la propia descripción de la situación en la solicitud de consulta, de la documentación aportada con la misma, y de la propia página web de EMACSA, ésta es una Empresa Privada Municipal, en forma de Sociedad Anónima, a través de la cual el Ayuntamiento de Córdoba prestará, por el procedimiento de gestión directa, los servicios públicos locales que constituyen su objeto social, y entre ellos el abastecimiento de agua a la población, para todos los usos y necesidades, su distribución y suministro a domicilio.

Habrá que ver por tanto cuáles son las actividades y las relaciones jurídicas que EMACSA, en tanto que prestadora de dichos servicios públicos locales, puede entablar con los usuarios. Y a este respecto es ilustrativa la **"Ordenanza no tributaria reguladora de las contraprestaciones económicas a percibir por EMACSA por los servicios de abastecimiento de agua potable y otras actividades relacionadas con los mismos"** publicada en el BOP de Córdoba de 29 de diciembre de 2014, y que consta en la página web de EMACSA. Los tres primeros artículos de esta Ordenanza establecen lo siguiente:

Capítulo I Naturaleza, Objeto y Fundamento

Artículo 1. Objeto y Naturaleza

1. En uso de las facultades concedidas por los artículos 4.1.a) y 84.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRL), a través de esta Ordenanza Municipal se regulan los precios por la prestación del servicio domiciliario de agua potable y otras actividades relacionadas con los mismos, que, una vez aprobados por el órgano competente de la Comunidad Autónoma Andaluza, se regirán por la misma, por el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua (RSDA), aprobado por el Decreto 120/1991, de 11 de junio y demás normativa aplicable directa o supletoriamente, regulándose las relaciones entre la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba SA (EMACSA) y el usuario por la Norma Técnica de Abastecimiento de Agua NENT001.

2. Por servicio domiciliario de agua potable y otras actividades con el mismo se entiende, a los efectos de esta Ordenanza, el abastecimiento domiciliario de agua potable, la ejecución de las actividades administrativas inherentes a la contratación del suministro y desarrollo del servicio, las fianzas, así como las actuaciones de reconexión del servicio que hubiere sido suspendido, todo ello de conformidad con lo establecido por el RSDA.

3. Este servicio, que constituye una actividad reservada (artículo 86.2 de la LRL) de competencia del Municipio, considerada como servicio mínimo del mismo, esto es, de prestación obligatoria, a tenor de los artículos 25.2 y 26.1,a)



de la LRL, se gestiona en forma directa a través de EMACSA, sociedad de capital íntegramente municipal, según lo previsto en el artículo 85.2.A,d) LRL.

Capítulo II Exigibilidad de la Contraprestación

Artículo 2. Contraprestación

La prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, así como la realización de las actividades y obras relacionadas con el mismo a que se refiere el artículo 1.2 de esta Ordenanza, comportará una **contraprestación económica, como precio privado, que percibirá EMACSA directamente de los usuarios** en los términos aprobados por la Junta de Andalucía y regulados en esta Ordenanza, en aplicación del principio de autofinanciación del servicio. Capítulo III Personas Obligadas al Pago

Artículo 3. Obligados al Pago

1. Están **obligados al pago** las personas físicas o jurídicas, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, **que ostenten la condición de abonados, es decir, que tengan contratado el suministro de agua potable**, así como los petitionarios de las acometidas, suministros y reconexiones.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las personas que ostenten esta condición de abonadas o de peticionarias, obligadas directas a satisfacer la contraprestación de que se trate, podrán repetir lo abonado sobre los ocupantes o usuarios de las fincas beneficiarias del servicio de abastecimiento de agua, cualquiera que sea su título: propietarios, usufructuarios, concesionarios de bienes y/o servicios públicos, titular de derecho de habitación o arrendatario, incluso en precario, ya se trate de título individual o colectivo. En este supuesto, **EMACSA es ajena a las relaciones que se entablen entre los afectados, limitándose a prestar el servicio que se recabe y percibir la contraprestación establecida por el mismo en la forma señalada en el párrafo anterior**, así como a adoptar las medidas que sobre el mismo se establecen en esta norma y en el RSDA.

Tal y como podemos ver de la norma concreta que regula en la actualidad (según se desprende de su página web como normativa al alcance informativo de sus usuarios) el ejercicio por EMACSA de las relaciones con los usuarios en el ejercicio de la gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable, su actividad se concreta a una relación jurídica, contractual, con la percepción de una contraprestación económica con el carácter de precio privado. Y lo importante a este respecto es que dicha relación jurídica se produce únicamente entre EMACSA y el “usuario” entendiéndose por tal “quienes tengan contratado el suministro de agua potable”, circunstancia ésta que es bien distinta de la circunstancia de “empadronado” o incluso de “titular del inmueble”, lo que recoge adecuadamente el artículo 3 de dicha Ordenanza al establecer que el usuario podrá posteriormente, en su caso, repetir lo abonado sobre los ocupantes



usuarios de las fincas beneficiarias del servicio cualquiera que sea su título: propietarios, usufructuarios, arrendatario etc.

Ello significa en el presente caso concreto que la relación jurídica entre el usuario o abonado y EMACSA se establece directamente, esto es, el abonado es “cliente” de EMACSA, por lo que de conformidad con la doctrina expuesta anteriormente, no puede considerarse que el acceso, en su caso, a los datos del padrón municipal pueda realizarse por EMACSA en concepto de encargado del tratamiento, dado que es verdaderamente EMACSA el responsable del fichero.

Lo anterior se confirma a la vista de que en los registros, públicos, de esta Agencia de Protección de Datos, consta inscrito el fichero denominado FD/PD/06 Clientes, cuya finalidad es precisamente la gestión de los clientes de EMACSA, y más en concreto se ha tipificado dicha finalidad como la de: “gestión de clientes, contable, fiscal y administrativa”. Además, resulta del mismo que EMACSA es responsable del fichero, sin que pueda por lo tanto considerarse, en su caso, su acceso a los datos del padrón municipal mediante el concepto de “encargado del tratamiento”.

Igualmente confirma este punto de vista lo establecido en el artículo 20.1, último párrafo, del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RDLOPD), cuando al referirse a supuestos de “encargados del tratamiento”, que en principio determinan la no existencia de una cesión o comunicación de datos de conformidad con el artículo 12 LOPD, establece que *“no obstante, se considerará que existe comunicación de datos cuando el acceso tenga por objeto el establecimiento de un nuevo vínculo entre quien accede a los datos y el afectado”*.

II

Sobre el Padrón municipal

De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), *el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo*. El art. 16.2 contiene los datos que obligatoriamente hablan de constar en el padrón municipal: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número del documento nacional de identidad o tratándose de extranjeros la documentación correspondiente, certificado títulos, daba académico que se posea, así como otros datos necesarios para la elaboración del censo electoral.

El artículo 16.3 LBRL establece que *Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento*



previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.

Dado que como se ha expresado, no se considera en el presente caso posible el acceso a los datos del padrón municipal mediante la figura del “encargado del tratamiento” hay que acudir a las reglas generales, que consisten, de conformidad con el artículo 11.1 LOPD, en que los datos de carácter personal sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado. No obstante, el apartado 2 de dicho artículo 11 exceptúa de la necesidad de consentimiento cuando concurran determinados supuestos. En el presente caso, en la consulta no se hace mención a ningún posible supuesto, habida cuenta de que se basa en un acceso como encargado del tratamiento, por lo que no resulta oportuno en este momento elucubrar sobre la existencia de alguno de ellos a la vista de la falta de los datos necesarios para pronunciarse, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación

III

Sobre los datos disociados.

El artículo 3, letra f) LOPD define procedimiento de disociación como todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable. El Reglamento de desarrollo de la LOPD define el dato disociado como aquél que no permite la identificación de un afectado o interesado.

A la luz de dicho concepto es como tales datos pueden obtenerse por EMACSA del Ayuntamiento de Córdoba, siempre que los datos sean acordes a la finalidad expresada. En concreto, de los datos existentes en el padrón municipal a la luz del art. 16 LBRL, y a la vista de la finalidad expresada por EMACSA de realizar un estudio sobre la viabilidad de la adecuación de las tarifas a las personas que habitan en un domicilio, cabe considerar que la comunicación por el Ayuntamiento a EMACSA de los datos contenidos en el padrón municipal consistentes en el número de personas empadronadas en cada una de las viviendas, sin dato alguno adicional que permita identificar a las concretas personas físicas que residen en dichas viviendas, se consideraría un dato disociado cuya comunicación estaría excluida de la finalidad tuitiva prevista en la LOPD y que por tanto sería posible su comunicación a EMACSA.



IV

Sobre el principio de proporcionalidad

La solicitud de EMACSA plasmada en su escrito del 12 de abril de 2016 relativa a todos los datos del padrón municipal, sin distinción, no sería acorde con el principio de proporcionalidad que se contiene en el artículo 4 LOPD.

De los datos de la consulta, y en concreto de la ampliación de los motivos explicitados por EMACSA acerca de las razones por las que requería los datos del padrón municipal, resulta que esta entidad manifiesta que tiene un “fichero de abonados” en el que constan dos direcciones: la de suministro y la de facturación, en los cuales en numerosos casos no se corresponden con la dirección real del abonado (sic). Igualmente argumenta que en muchos casos (más del 70%) la casa no estaría en un campo único identificable. De todo ello se desprende que EMACSA alega razones internas que le imposibilitan asociar un domicilio a un abonado concreto, por lo que necesitaría disponer de datos adicionales para “para establecer relaciones más fiables con la información que se nos proporciona a través del padrón”.

Como ya se ha reiterado, si no se considera que EMACSA pueda tener acceso a los datos del padrón municipal en virtud de la categoría de encargado del tratamiento, y no se ofrecen razones que permitan excepcionar el principio de consentimiento del afectado para la cesión de los datos, tampoco las razones alegadas de conveniencia interna en cuanto a la configuración de sus bases de datos permiten excepcionar dicha conclusión. Nada impediría sin embargo que la comunicación de los datos disociados consistentes en las direcciones y personas empadronadas que habiten en dichas direcciones pueda realizarse por el Ayuntamiento, si fuera posible técnicamente, en un formato acordado o sugerido por EMACSA para tratar de paliar el inconveniente alegado por esta de que el campo “dirección/número/piso/letra” en sus bases de datos no permitiría conectar dichas viviendas a un abonado concreto.

De todas maneras, no acaba de entenderse el argumento de EMACSA para solicitar el acceso a determinados datos personales tales como los nombres, NIF etc. de los habitantes en las viviendas. Si de la argumentación de EMACSA resulta que sus bases de datos contienen dos direcciones: una la del suministro y otra la de facturación, de modo que siempre existirá una relación biunívoca entre ambas (es decir, siempre se podrá conectar un domicilio de suministro con un determinado abonado a quien se le factura, con su NIF correspondiente) y los datos que, disociados, del padrón municipal pueden comunicarse a EMACSA, siempre con esos datos podrá EMACSA conectar una determinada vivienda con un suministro, y teniendo en cuenta los habitantes en la misma, proceder al estudio económico correspondiente para



determinar cómo afectaría a la facturación la existencia de determinadas personas en los domicilios de suministro.

Por lo tanto, de conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4 LOPD, se considera que cualquier otro dato adicional sería excesivo en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para los que se requieren.

En conclusión, en respuesta a la consulta efectuada cabe entender que no se consideraría contrario la legislación de protección de datos el acceso por EMACSA a los datos disociados relativos exclusivamente al número de personas que habitan en cada vivienda, sin extenderse a ningún otro dato –NIF, nombre, apellidos, etc.- de dichas personas.