

CNS 47/2021

**Dictamen en relación con la consulta formulada por el representante legal de una empresa concesionaria de aguas sobre si la comunicación al Ayuntamiento, a requerimiento de éste, de datos de sus usuarios se adecua a la normativa de protección de datos**

**Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta formulada por el representante legal de una empresa concesionaria de aguas, sobre si la comunicación al Ayuntamiento, a requerimiento de éste, de datos de sus usuarios a efectos de “recopilar indicios de viviendas desocupadas” se adecua a la normativa de protección de datos.**

**En la consulta se expone que:**

**“El Ayuntamiento (...) se dirige a la compañía mediante la instancia adjunta, interesante que se le comunique información, con carácter periódico, sobre las viviendas donde no exista consumo de agua en los últimos 2 años, o cuando éste consumo sea anormalmente bajo, a efectos de 'recopilar indicios de viviendas desocupadas'.**

**La solicitud se fundamenta en:**

- (1) El artículo 72.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las haciendas locales, que establece la posibilidad de que los ayuntamientos apliquen un recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por las viviendas permanentemente desocupadas, lo que entronca con el artículo 42.5 de la Ley 18/2007, de 28 de septiembre, del derecho a la vivienda, también invocada por el Ayuntamiento, donde se prevé la posibilidad de adoptar medidas de carácter fiscal para incentivar el empleo de viviendas y penalizar su desempleo injustificado.**
- (2) El artículo 41 de esta última Ley establece que una vez detectada una utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, la administración puede solicitar información sobre los consumos anormales de agua, gas y electricidad, que las compañías suministradoras tendrán que facilitar en virtud del epígrafe 6º del mismo artículo.**

**Como elementos relevantes al caso cabe destacar, en primer lugar, la declaración de inconstitucionalidad el 'paro permanente' como 'utilización anómala', que recogía el apartado 1.a) del indicado artículo 41, de la Ley 18 /2007, en la redacción dada por el artículo 2.7 del Decreto-Ley 17/2019, de 23 de diciembre, por sentencia del TC de 16/2021 [BOE-A-2021-2835] y, en segundo lugar, el matiz del apartado 5º del artículo 41, donde la comunicación autorizada de datos queda circunscrita a efectos de 'comprobación' de situaciones 'ya detectadas', frente a la recopilación de indicios por parte (...). que interesa el Ayuntamiento(...), en su soli**

**Analizada la consulta que se acompaña del requerimiento de un ayuntamiento a fin de que la empresa concesionaria de aguas. le aporte la información a la que hace referencia la consulta, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:**

(...)

II

**Formula la consulta la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable de un municipio. El representante legal de esta empresa solicita a esta Autoridad un dictamen en el que se analice la adecuación a la normativa de protección de datos de la comunicación, a requerimiento del ayuntamiento, de la información relativa a viviendas respecto de los que se tenga constancia de que no exista consumo de agua en los últimos 2 años, o cuando este consumo sea anormalmente bajo, con carácter periódico a efectos de “recopilar indicios de viviendas desocupadas”.**

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos es necesario partir de la base de que el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), de acuerdo con sus artículos 2 y 4.1 resulta de aplicación a los tratamientos que se lleven a cabo sobre los datos personales entendidos como cualquier información “sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.( Artículo 4.1 RGPD).

Quedan excluidos del ámbito de protección del RGPD los datos de las personas jurídicas, tal y como especifica el propio RGPD, al establecer que “La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.” (Considerando 14)

Por tanto, conviene puntualizar que la información sobre los consumos de agua de una vivienda no siempre constituye un dato personal sometido a los principios y obligaciones del RGPD, así, la información relativa a los consumos de una vivienda de la que sea titular una persona jurídica, si no puede asociarse o relacionarse sin esfuerzos desproporcionados con personas físicas identificadas o identificables, no sería, en principio, una información personal protegida por la normativa de protección de datos.

Por el contrario, la información sobre consumos de agua que puedan referirse directa o indirectamente a personas físicas (propietarios, inquilinos), de que dispone la compañía suministradora de aguas son datos personales que quedan protegidos por el RGPD.

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, leal y transparente en relación con el interesado (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, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito si “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”, y “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en las bases jurídicas del artículo 6.1.c) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

En el caso que nos ocupa es necesario tener en consideración que el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable es de titularidad pública (66.3 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC).

De acuerdo con los artículos 67.a) del TRLMRLC y 26.1.a) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el abastecimiento de agua potable es uno de los servicios públicos mínimos que han que prestar todos los municipios. El Ayuntamiento, como titular del servicio es responsable de garantizar a los usuarios el correcto funcionamiento del mismo, está obligado a que su gestión se haga de la forma más sostenible y eficiente posible, directa o indirectamente (artículo 249 TRLMRLC) y está legitimando para el tratamiento de los datos necesarios para la prestación del servicio de acuerdo con el artículo 6.1.e) del RGPD en relación con los artículos del TRLMRLC mencionados.

El ayuntamiento puede optar por un sistema de gestión directa o indirecta del servicio de abastecimiento de agua potable. Si opta por un modelo de gestión directa, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, el Ayuntamiento tendrá la condición de responsable del tratamiento (artículo 4.7 RGPD) de los datos de los usuarios necesarios para la prestación del servicio.

Si opta por un modelo de gestión indirecta, el Ayuntamiento podría conservar la condición de responsable del tratamiento y la empresa concesionaria actuar como encargada del tratamiento por cuenta del Ayuntamiento (art. 4.8) RGPD) con el correspondiente documento de encargo del tratamiento en los términos establecidos en el artículo 28.3 de RGPD. Éste es el modelo que resulta de la aplicación de la disposición adicional 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece “Para el caso de que la contratación implique el acceso del contratista a datos de carácter personal de cuyo tratamiento sea responsable la entidad contratante, este tendrá la consideración de encargado del tratamiento.”

En este caso, debe tenerse en cuenta que el encargado del tratamiento está sujeto a las instrucciones documentadas del responsable (art. 28.3.a) del RGPD. Por tanto, en el caso que nos ocupa, el encargado debería facilitar la información solicitada al responsable.

Sin embargo, también podría darse una situación en la que la empresa concesionaria del servicio tenga la condición de responsable del tratamiento de los datos necesarios para la prestación del servicio.

Independientemente de cuál sea el modelo organizativo que haya establecido el Ayuntamiento en relación con la prestación del servicio de suministro de agua, el tratamiento que se realice de los datos personales (ya sea por parte del responsable, sea éste el Ayuntamiento o el empresa, ya sea por parte del encargado del tratamiento, en su caso siguiendo las instrucciones que a tal efecto reciba del responsable), deberá ser el que resulte necesario, de entrada, para la finalidad de prestar el servicio de suministro de agua potable.

Asimismo, el Ayuntamiento, como responsable del tratamiento y la empresa concesionaria que actúe por cuenta de aquél, están sometidos, entre otros, al principio de limitación de la finalidad prevista en el artículo 5.1c) del RGPD según el cual los datos debe ser recogidos para fines explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichas fines (...)."

Por tanto, si bien el Ayuntamiento, como responsable del tratamiento ya dispondría de la información relativa a los propietarios y demás información personal necesaria para dar cumplimiento a la finalidad de prestar el servicio de suministro de agua potable a las viviendas del municipio, directamente o en a través de la empresa concesionaria como encargada del tratamiento, no podría utilizar esta información para una finalidad posterior distinta, salvo que se diera alguna de las circunstancias previstas en el artículo 6.4 del RGPD para poder considerarla compatible (el consentimiento del interesado, una medida prevista en el Derecho de la Unión o de los Estados que constituya una medida necesaria y proporcional para la salvaguarda de los intereses del artículo 23.1, o bien se determine por parte del responsable del tratamiento la compatibilidad de la finalidad ulterior). De la misma forma si los datos están en poder de la empresa concesionaria que actúa como encargada del tratamiento, ésta está vinculada al cumplimiento de las instrucciones del responsable del tratamiento (el Ayuntamiento) de acuerdo con el artículo 28.3.a ) RGPD, pero el Ayuntamiento sólo podrá utilizar estos datos para otra finalidad si resulta compatible con la finalidad inicial.

### III

El artículo 6.4 del RGPD establece:

“Cuando el tratamiento para otro fin distinto del que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, al objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es

compatible con el fin para el que se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los que se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;
- b) el contexto en el que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;
- c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;
- d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;
- e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”

A efectos del artículo 6.4 RGPD, debe tenerse en cuenta la existencia de una norma con rango de ley que podría dar cobertura a la utilización de los datos para una nueva finalidad.

El requerimiento del ayuntamiento hace referencia al artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en lo sucesivo TRLRHL. Por tanto, debe entenderse que la información solicitada tiene por finalidad la recaudación del IBI, cuya regulación viene establecida en los artículos 60 a 77

El artículo 60 del TRLRHL define al IBI como "un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley" cuyo hecho imponible es la titularidad de determinados derechos sobre los bienes inmuebles, ya sean rústicos, urbanos o los llamados inmuebles de especiales características (artículo 61).

Los sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, son los titulares del derecho sobre el inmueble, ya sean personas físicas o jurídicas o entidades sin personalidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (artículo 63).

La base imponible del IBI es el valor catastral fijado de acuerdo con lo que establece el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. En base liquidable (que es el resultado de practicar en la base imponible la reducción prevista en el artículo 67 TRLRHL) se aplica el tipo de gravamen establecido por el ayuntamiento respectivo dentro de los límites del artículo 72. Los artículos 73 y 74 del TRLRHL contemplan las bonificaciones obligatorias y potestativas respectivamente que se aplican a la cuota íntegra para determinar la cuota líquida.

El artículo 72.4 del TRLRHL (en la redacción dada por el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler) regula un recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente y establece el procedimiento para su aplicación, en los siguientes términos:

“Dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores, los ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso

residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal.

Dichos tipos sólo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por ciento de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dentro de este límite, los ayuntamientos podrán determinar mediante ordenanza fiscal un único recargo o varios en función de la duración del período de desempleo del inmueble.

El recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada el desempleo del inmueble en tal fecha, junto con el acto administrativo por el que ésta se declare .

A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desempleado con carácter permanente aquel que permanezca desempleado de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley, y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal. En todo caso, la declaración municipal como inmueble desempleado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desempleo, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a las datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.

Para la determinación de que debe entenderse por inmueble desempleado con carácter permanente, el artículo transcrito hace una remisión a lo que establezca la normativa sectorial de vivienda autonómica o estatal con rango de ley, con los requisitos y medios de prueba y del procedimiento que deberá establecer la correspondiente ordenanza fiscal.

Este artículo también contempla la necesidad de una declaración municipal del inmueble como desempleado con carácter permanente y, a tal efecto, requiere la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por parte del Ayuntamiento de los indicios de desempleo. Para la acreditación de los indicios de desempleo se prevé expresamente que pueden figurar "los relativos a las datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro".

La remisión del artículo 72.4 del TRLHL a la normativa sectorial autonómica con rango de ley para la determinación de que debe entenderse por vivienda desocupada con carácter permanente, nos lleva a tener en consideración lo que establece al respecto la ley 18/2007, de 28 de septiembre, del derecho a la vivienda, en adelante LDH.

El artículo 3.d) del LDH define vivienda vacía como aquella "que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A tal efecto, son causas

justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda”.

El desempleo de un inmueble es considerado por el artículo 41 del LDH, como una utilización o situación anómala de las viviendas, respecto de la cual se establece un procedimiento para su detección y comprobación, en los siguientes términos:

(...)

3. El departamento competente en materia de vivienda y los municipios son competentes por:

a) Instruir los procedimientos para comprobar si una vivienda o un edificio de viviendas se utilizan de forma anómala o están en una situación anómala y, previa audiencia de las personas interesadas, declarar la utilización o situación anómala y requerir la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para corregir esta utilización o situación en el plazo que se establezca. En el requerimiento se advertirá a la persona responsable de las posibles medidas a adoptar ante el incumplimiento, entre ellas, la imposición de las multas coercitivas previstas en esta ley.

b) Ordenar la ejecución forzosa de las medidas necesarias para corregir la utilización o situación anómala y determinar el medio de ejecución.

c) Sancionar a la persona responsable cuando la utilización o situación anómalas sean constitutivas de una infracción en materia de vivienda de acuerdo con esta ley.

Dichos procedimientos caducan, transcurrido el plazo máximo de seis meses para dictar la resolución, si ésta no ha sido dictada y notificada. Este plazo queda interrumpido en los supuestos a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo común, y por todo el tiempo necesario para realizar las notificaciones mediante edictos, si procede.

Salvo que un municipio manifieste su voluntad de ejercer, a todos los efectos y preferente las competencias mencionadas, el ejercicio de la competencia por parte de dichas administraciones se concreta y coordina de manera concertada.

4. En la detección de las utilizaciones y situaciones anómalas de las viviendas, se tendrán en cuenta especialmente:

a) Las declaraciones o actos propios del titular o titular de la vivienda o del inmueble.

b) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tiene atribuidas las funciones de inspección en esta materia y de los agentes de la autoridad en general.

c) La negativa injustificada del titular o la titular de la vivienda o del inmueble a facilitar las comprobaciones de la Administración si no hay causa verosímil que la fundamente y si, además, constan otros indicios de falta de empleo.

d) Los anuncios publicitarios.

5. Una vez detectada la utilización o situación anómala, a efectos de comprobación, de forma justificada y aplicando criterios de ponderación en la elección del medio probatorio, la administración competente puede solicitar información relativa a:

a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.

b) Los consumos anormales de agua, gas y electricidad.

6. Con la finalidad a que se refiere el apartado 5, los responsables de los registros públicos y las compañías suministradoras deben facilitar los datos requeridos.

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar con anterioridad las previsiones del artículo 41.5 de LDH, entre otras en el Dictamen CNS 19/2017, que se puede consultar en la web de la Autoridad [www.apdcat.cat](http://www.apdcat.cat). En este dictamen se analizaba la utilización de los datos del padrón, catastro y empresas de suministro para la detección de viviendas vacías con el fin de implementar políticas de fomento del alquiler. En aquel contexto, en el dictamen se efectuaban las siguientes consideraciones:

“En cualquier caso, conviene tener presente que el orden del procedimiento establecido en el LDH no se puede invertir, ya que la normativa no establece que se soliciten datos de consumos anormales de agua, gas o electricidad de forma preventiva”, a fin de detectar situaciones anómalas, sino que es a partir de la detección previa de estas situaciones por parte de la Administración, que los datos de consumo de estos recursos se pueden tratar para confirmar aquella situación

Por tanto, cuando el Ayuntamiento detecte la existencia de determinadas viviendas desocupadas en el municipio a través de los sistemas explicitados en el artículo 41.4 LDH, oa través de otros mecanismos que se puedan establecer (como las inspecciones previstas en el artículo 12.6 LDH), y no antes, podría resultar habilitada la comunicación de los datos de consumo de agua, gas o electricidad por parte de la empresa suministradora correspondiente, a los únicos efectos de constatar o confirmar la situación de desempleo de determinadas viviendas (artículo 41.5 .b) LDH).”

En caso de que ahora se analice, el ayuntamiento requiere la información en el marco del procedimiento para aplicar el recargo al IBI previsto en el artículo 72.4 del TRLRHL. Las previsiones de este artículo ya establecen (a partir del concepto de vivienda desocupada que se derive de la normativa sectorial de vivienda), y sin perjuicio del procedimiento que establezca la correspondiente ordenanza fiscal, que en el procedimiento municipal para la declaración municipal como inmueble desempleado con carácter permanente, debe efectuarse necesariamente a partir de la acreditación por parte del Ayuntamiento de los indicios que pueda tener respecto del desempleo de los inmuebles. A tal efecto, el artículo 72.4 del TRLRHL contempla expresamente como indicios de desempleo tanto los relativos a los datos del padrón como a los consumos de servicios de suministro.

Cabe destacar que, a diferencia de la normativa sectorial de vivienda catalana, que sólo habilitaría la utilización de la información relativa a los consumos anormales de agua, gas y electricidad para verificar a posteriori, una vez detectada la situación anómala por otros vías, en la regulación



contenida en el artículo 72.4 del TRLRHL, los consumos de los servicios de suministro pueden ser directamente los indicios que permitan al ayuntamiento acreditar la situación de desempleo.

Por tanto, el artículo 72.4 TRLRHL sería la norma jurídica habilitante, en los términos expuestos, tanto en el caso de que el ayuntamiento sea el responsable del tratamiento, y se efectúe un cambio de finalidad de los datos, como en el caso de que la empresa suministradora sea la responsable del tratamiento y deba comunicar los datos al ayuntamiento.

El flujo informativo de datos a efectos de acreditación de situaciones de desempleo de carácter permanente, que tiene habilitación en una norma con rango legal en los términos apuntados, deberá respetar, asimismo, el principio de minimización, según el cual los datos han de ser datos adecuados, pertinentes y limitados a lo que resulte necesario en relación con la finalidad pretendida (art. 5.1.c) RGPD). Teniendo esto en cuenta, no parece que se pueda considerar excesiva la información sobre inmuebles en los que no exista consumo de agua en los últimos 2 años o con un consumo anormalmente bajo, sin incluir otros consumos que no cumplen este requisito, la comunicación de los que no quedaría justificado para la finalidad pretendida.

#### Conclusiones

El ayuntamiento puede acceder a la información de la que disponga la empresa concesionaria del suministro de agua relativa a viviendas respecto de las cuales no exista consumo de agua en los últimos 2 años o cuando este consumo sea anormalmente bajo, con la finalidad de aplicar el recargo al IBI previsto en el TRLRHL respecto a estas viviendas.

Barcelona 29 de octubre de 2021