

## **Dictamen en relació con la consulta formulada por un Ayuntamiento sobre el acceso de una ciudadana a información relativa a la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en una urbanización del municipio**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento, en el que plantea si puede entregar a una ciudadana la información solicitada por ésta en relación con la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en una urbanización del municipio.

En concreto, dicha petición comprende la siguiente información:

- Copia de todos los recibos liquidados a los usuarios del agua de la urbanización correspondientes al período de tiempo comprendido entre mayo de 2022 y febrero de 2023.
- Sistema de registro contable implantado para la contabilización de la gestión económica durante su sustitución en el abastecimiento.
- Copia del padrón de usuarios y del contrato.

La consulta se acompaña de copia del decreto de Alcaldía mediante el que se adoptan medidas de emergencia para garantizar la no interrupción del abastecimiento de agua potable, y la salubridad de la misma, a la urbanización en cuestión.

Analizada la consulta y la documentación que le acompaña, y vista la normativa vigente aplicable, esta Asesoría Jurídica informa de lo siguiente:

**Y**

(...)

**II**

En la consulta se expone que una ciudadana ha dirigido una petición al Ayuntamiento en la que, alegando la condición de persona interesada, solicita acceso a varios documentos relacionados con la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en una urbanización del municipio, en concreto:

- Copia de todos los recibos liquidados a los usuarios del agua de la urbanización correspondientes al período de tiempo comprendido entre mayo de 2022 y febrero de 2023.

- Sistema de registro contable implantado para la contabilización de la gestión económica de urante la sustitución en el abastecimiento.
- Copia del padrón de usuarios y del contrato.

El Ayuntamiento manifiesta que en la urbanización en cuestión no se encuentra implantado efectivamente el servicio público de agua potable, sino que el abastecimiento ha venido siendo realizado por empresas privadas como actividad económica. En este sentido, hace mención al acta de recepción urbanística de servicios y obras firmada entre el Ayuntamiento y los propietarios promotores de la urbanización en 1997, en que así se acordaba.

Asimismo, puntualiza que actualmente el Ayuntamiento está gestionando el servicio mediante un procedimiento de medidas de emergencia para garantizar la no interrupción del abastecimiento de agua potable a la urbanización y su salubridad, que ha supuesto la sustitución temporal del prestatario privado en este abastecimiento. Señala que, a estos efectos, cuenta con la autorización de las personas propietarias de los pozos –entre ellas, la persona solicitante de la información– para acceder y utilizar las instalaciones de su propiedad.

También recuerda que la persona solicitante ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el decreto de alcaldía por medio del cual se resuelve dicho procedimiento de medidas de emergencia, del que se adjunta una copia.

A todo ello, el Ayuntamiento solicita la opinión de esta Autoridad sobre la posibilidad de entregar a la persona solicitante la documentación a la que se ha hecho referencia.

### III

El Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), define sus datos personales como *“toda 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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona ”* (artículo 4.1)).

A su vez, el RGPD define tratamiento de datos como *“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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

El acceso o entrega de determinada documentación, que contiene datos personales, relacionada con la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a la

urbanización del municipio al que se refiere la petición de información constituye un tratamiento de datos que debe ajustarse a los principios y garantías que establece el RGPD.

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 el artículo 6.1 del propio RGPD. Entre éstas, interesa destacar en el presente caso la establecida en el apartado c), relativa a que el tratamiento será lícito cuando *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento.”*

Hay que tener en consideración que, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de 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 la base jurídica del artículo 6.1.c) de la mencionada RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

#### IV

Respecto a la concurrencia de una previsión legal que legitime el acceso a la información solicitada en el presente caso, habría que tener en consideración las previsiones de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC).

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a *“acceder a la información pública, a la que hace referencia 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 establecido en esta ley”*.

Por su parte, el artículo 53.1 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (RLTC), concreta que es información pública objeto del derecho de acceso *“ toda la información, cualesquiera datos o documentos que las administraciones públicas han elaborado, poseen, o pueden legítimamente exigir a terceras personas como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones.”*

Interesa destacar, en este punto, que según el artículo 3.1 de la LTC esta ley no es sólo aplicable a las administraciones públicas y sus entes instrumentales, a las instituciones estatutarias ya las corporaciones de derecho público (a los que se refieren las letras a), b), yc) de este mismo artículo 3.1 LTC) sino también:

*“d) A las personas físicas o jurídicas que desempeñan funciones públicas o potestades administrativas, que presten servicios públicos o que perciban fondos públicos para funcionar o para llevar a cabo sus actividades por cualquier título jurídico.*

*e) A las personas físicas o jurídicas que realizan actividades calificadas legalmente como servicios de interés general o universal.”*

Ahora bien, el artículo 3.2 de la LTC dispone que, en estos casos (los de los apartados 1.d) y e) mencionados), *“ el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley debe hacerlo efectivo la Administración responsable .”*

Con el fin de posibilitar el cumplimiento de estas obligaciones legales, el mismo artículo 3.2 de la LTC impone a estos sujetos la obligación de informar a la Administración responsable sobre (sólo) *“las actividades directamente relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, la gestión de servicios públicos y la percepción de fondos públicos, y de las actividades que queden dentro de la supervisión y el control de la Administración en el caso de servicios de interés general o universal”, así como sobre “las retribuciones percibidas por sus cargos directivos” sólo cuando “el volumen de negocio de la empresa vinculado a actividades llevadas a cabo por cuenta de las administraciones públicas supera el veinticinco por ciento del volumen general de la empresa”.*

Por tanto, la LTC incluye a las personas jurídicas prestadoras de servicios públicos en su ámbito de aplicación, aunque obliga a la Administración responsable de su tutela a cumplir con las obligaciones establecidas en materia de transparencia, tanto las derivadas de publicidad activa como las derivadas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Y, a tal efecto, dichas entidades deben entregar a la Administración responsable la información a que se refiere el artículo 3.2.

En el presente caso, según el Decreto de alcaldía adjuntado con la consulta, nos encontramos ante un escenario en el que el servicio de abastecimiento de agua potable a la urbanización estaría siendo prestado por el Ayuntamiento en sustitución del prestatario privado, mientras dure la emergencia que justifica la sustitución o el abastecimiento sea asumida como servicio público.

Respecto a este último extremo, hay que tener en consideración que el Gobierno de la Generalidad ha aprobado definitivamente el expediente de implantación y establecimiento en régimen de monopolio del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable del término municipal (...), reservado a las entidades locales por el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), adoptando la gestión directa mediante sociedad de capital íntegramente público, como modalidad de prestación del servicio (...).

A pesar del establecimiento jurídico como servicio público, éste no se encontraría implantado efectivamente (por la información de que se dispone, parece que quedaría pendiente de constituirse la sociedad de capital íntegramente público) y ante la falta de medios propios por prestar el servicio de abastecimiento a la urbanización durante la sustitución acordada, el Ayuntamiento habría encomendado provisionalmente la prestación del servicio a una empresa, a la que considera un contratista municipal de servicio.

En cuanto a la empresa que está prestando (provisionalmente) por cuenta del Ayuntamiento un servicio municipalizado y por tanto público, a los efectos que interesan en el presente dictamen, se trata de una gestión indirecta de un servicio público, el que determina la aplicación de las previsiones legalmente establecidas para dicho servicio.

Además, no puede obviarse que, de acuerdo con la legislación de régimen local, el abastecimiento domiciliario de agua potable es una competencia propia de los municipios (artículo 25.2.c) LRBRL), se configura legalmente como un servicio mínimo obligatorio para todos los municipios, con independencia de su población (artículo 26.1.a) LRBRL), y, por tanto, como un derecho de los vecinos (artículo 18.1.g) LRBRL), y actualmente también es calificado legalmente como un servicio esencial reservado por ley a los entes locales, que pueden acordar su prestación en régimen de monopolio (artículo 86.2 LRBRL), como ha ocurrido en el presente caso.

Hacer notar que la normativa en materia de transparencia incluye, como sujetos obligados a suministrar información a las administraciones públicas responsables y entre otras, a las personas jurídicas que prestan “ *servicios de interés general o universal*” y en este concepto incluye expresamente a las actividades que tienen por objeto el suministro de agua (artículo 8.1.d) RLTC).

La persona solicitante pide los recibos liquidados a los usuarios del agua de la urbanización para el período comprendido entre mayo de 2022 y febrero de 2023; el padrón de usuarios y los contratos de abastecimiento; así como el sistema de registro contable implantado por la empresa relativo a la sustitución.

Toda esta información puede considerarse información directamente relacionada con la gestión del servicio público por la empresa encargada de prestarlo (artículo 3.2 LTC), por lo que debe entregarse al Ayuntamiento o puede ser reclamada por éste , a efectos de cumplir sus obligaciones en materia de transparencia.

En todo caso, dado que, como veremos, este conjunto de información contiene o puede contener datos personales (artículo 4.1 RGPD), es necesario examinar, a continuación, el eventual acceso de la persona solicitante a dicha información pública.

## V

Teniendo en cuenta el tipo de información solicitada, a que se ha mencionado anteriormente, no parece probable que ésta contenga información especialmente sensible como la recogida en el artículo 23 de la LTC, por lo que, a efectos de otorgar el acceso, sería necesario realizar una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas, tal y como dispone el artículo 24.2 de la LTC:

*“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se podrá dar 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 debe tenerse 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.*
- (...).”*

Hay que tener presente que, si bien el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación y no requiere la invocación de ninguna norma (artículo 18.2 LTC), la finalidad del acceso es una de las circunstancias que se establecen por en dicha ponderación (artículo 24.2.b) LTC).

En el presente caso no se cuenta con el escrito de solicitud de acceso dirigido al Ayuntamiento ni con información sobre la motivación que justificaría el interés en satisfacer con la obtención de la información solicitada. Sin embargo, en la consulta se apunta que la persona solicitante habría aducido en su petición a su condición de persona interesada.

De acuerdo con el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC), las personas interesadas tienen derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tienen esa condición.

Esta circunstancia, de concurrir, podría justificar un tratamiento diferenciado en lo que se refiere a la posibilidad de acceder a determinada información personal de la documentación incluida en un expediente al que correspondería si se tratara de un tercero ajeno al procedimiento.

De acuerdo con el artículo 4.1 de la LPAC, tienen la consideración de persona interesada en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personan en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”*

Como se ha visto, en este caso el Ayuntamiento habría llevado a cabo un procedimiento de medidas de emergencia para garantizar la no interrupción del abastecimiento de agua potable a la urbanización, así como su salubridad, que habría supuesto la sustitución temporal del prestatario privado en este abastecimiento.

Según consta en la información aportada, la persona solicitante habría sido calificada como prestataria privada del abastecimiento a la urbanización por el organismo con

competencias sobre la tributación en materia de aguas, condición confirmada por el propio Ayuntamiento, siendo, por tanto, el sujeto al que el Ayuntamiento sustituye por razón de emergencia.

Si bien, en relación con este procedimiento, la persona solicitante ostentaría la condición de interesada, hay que tener presente que la información solicitada, que está vinculada propiamente a la prestación del servicio por la empresa a la que el Ayuntamiento encomienda hacerse cargo durante la sustitución (padrón de usuarios, contratos, recibos liquidados y contabilidad del servicio en la sustitución), no formaría parte de este procedimiento. Por tanto, no se le podría reconocer el derecho de acceso a la información controvertida en base a su condición de persona interesada.

Por otra parte, no consta que, en la fecha del presente dictamen, haya finalizado la sustitución temporal de la prestataria privada en el abastecimiento del agua. Esta circunstancia, de haberse producido, podría hipotéticamente justificar la petición de información en una eventual asunción de la persona solicitante de sus obligaciones como prestataria privada del servicio, si éste fuera el motivo del fin de la sustitución, y siempre que la implantación del servicio municipal no se haya convertido en efectiva. Sin embargo, dado que, como se ha dicho, no consta que esto haya tenido lugar, no se considera objeto del presente dictamen el examen de la viabilidad del acceso solicitado por la persona solicitante en base a esta posible motivación.

A falta de información más concreta sobre el objetivo pretendido, el acceso debería entenderse 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 solicitada comprende copia del padrón de usuarios, de los contratos de abastecimiento y de los recibos liquidados a los usuarios para el período comprendido entre mayo de 2022 y febrero de 2023. En este conjunto de información constarán, entre otros, los datos identificativos y de contacto de las personas abonadas al servicio, los datos de la finca objeto de abastecimiento, su domicilio a efectos de notificación en caso de diferir del de la finca provista, su número de cuenta corriente en caso de domiciliar los recibos, los consumos efectuados, las posibles bonificaciones sobre la tarifa, los impuestos que tienen la obligación de abonar a los usuarios y la cuantía satisfecha por éstos.

Desde el punto de vista de la protección de datos, es clara la injerencia que puede comportar la revelación de esta información personal en la esfera privada de las personas usuarias.

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, ya que podría resultar amenazada la seguridad de esta persona y/o la de sus bienes.

Hay que tener presente que el riesgo para la seguridad de las personas afectadas es una de las circunstancias expresamente previstas por la LTC para la ponderación (artículo 24.2.d) LTC).

A esto hay que añadir que el acceso a los datos vinculados a los tributos que las personas usuarias deben abonar (canon del agua, IVA y/u otras tasas municipales) comportaría una comunicación de datos de naturaleza tributaria.

El artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT) establece el carácter reservado de la información de naturaleza tributaria y regula los distintos supuestos de excepción a esta limitación (supuestos tasados de cesión de datos a otras administraciones o autoridades para ejercicio de las respectivas competencias), entre los que, cabe decir, no se prevé la posibilidad de entregarla a particulares.

Sin embargo no significa *por sí* 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, será necesario tener particularmente en consideración la especial naturaleza de este tipo de información.

Al respecto, cabe mencionar la 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 las "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.”*

Asimismo, deben tenerse en consideración las posibles bonificaciones a las que se hayan podido acogido las personas abonadas al servicio, particularmente, aquellas que responden a situaciones de especial vulnerabilidad. Este tipo de información, a pesar de no considerarse propiamente como categoría especial de datos (artículo 9 RGPD), debería ser también objeto de especial reserva o confidencialidad.

Tampoco se aprecia qué incidencia puede tener el conocimiento de otros datos personales de las personas usuarias como los datos de contacto y/o el número de



cuenta de corriente a efectos de control de la actividad de los poderes públicos (o de las empresas que actúan por cuenta de éstos) en este ámbito de actuación.

Visto esto, respecto a este grueso de información, haciendo una ponderación a todos los efectos a partir de la información de que se dispone, no parece que, desde el punto de vista de la protección de datos ya efectos de transparencia, se pueda admitir el derecho de acceso de la persona solicitante a la documentación controvertida.

Al margen de la respuesta a las dos cuestiones anteriormente referidas, la petición de información incluye también el sistema de registro contable implantado por la empresa para la contabilización de la gestión económica durante la sustitución de la prestataria privada en el abastecimiento. No se especifica que se entiende por el sistema de registro contable, pero si se trata de una herramienta de gestión, no corresponde evaluar el acceso o no a esta información desde el punto de vista de protección de datos, sino que se debería evaluar a la vista o no de la confidencialidad, secreto industrial o previsiones contractuales establecidas. Por el contrario, si se entiende que se trata de la información de los movimientos de recursos (gastos e ingresos) registrados durante la explotación del servicio en la sustitución, debe resolverse al amparo de las previsiones en materia de protección de datos.

A priori se trataría de información de naturaleza económica pero según el grado de concreción de los asentamientos no se puede descartar, al menos en lo que se refiere a la parte de los ingresos, que también pudiera abarcar información de carácter personal referida a las personas usuarias del servicio (por ejemplo, asiento de la entrada de dinero correspondiente al abono del recibo girado al usuario identificado con su nombre y apellidos).

En la resolución del procedimiento de medidas de emergencia se acuerda que la totalidad de los gastos derivados de la sustitución, deducidos los ingresos que se perciban de los usuarios, corren a cargo solidariamente de las prestatarias privadas - entre ellas la persona solicitante- , a quienes se liquidarán mensualmente a partir de la propuesta que formule la empresa que presta el servicio una vez verificada por la intervención municipal (apartado 4.3.5 Decreto de alcaldía).

Teniendo en cuenta esto, podría pensarse que la petición podría venir motivada en un posible desacuerdo en la cuantía que debe asumir la persona solicitante por este concepto como sujeto obligado. De ser así, y siempre en función de cómo se haya presentado el resultado, no se puede descartar que pudiera resultar justificado disponer de información más detallada sobre los gastos producidos y los ingresos proporcionados por la explotación que permitiera a la persona sola. licitante comprobar la adecuación del cálculo realizado y que debe asumir. En cualquier caso, no parece que, a estos efectos, resultase necesario disponer de la información personal que, en su caso, pudiera constar en el registro contable, siendo suficiente contar a priori con información agregada.

A todo ello, dado que la petición se efectúa de forma genérica (para todo el período de la sustitución) y no en relación con una o varias mensualidades concretas sobre las que pudiera haber alguna controversia, no parece que nos encontráramos ante de este supuesto concreto.

Por tanto, a falta de mayor información, habría que considerar que la petición se enmarcaría también dentro de la finalidad propia de la LTC.

Para el control de las actuaciones del Ayuntamiento en este ámbito de actividad y de su gestión, no se puede descartar que cualquier ciudadano, no sólo tenga que poder conocer el coste o el gasto final que comporta la prestación del servicio abastecimiento de agua potable a la urbanización, sino incluso también información desglosada de este coste que le permita ver a qué responde y poder verificar su adecuación.

Sin embargo, de esto no se extrae que el conocimiento de esta información deba comportar necesariamente un acceso al sistema de registro contable implementado. En todo caso, teniendo en cuenta lo antes expuesto, en la medida en que se trate de información integrada en este sistema, como datos de naturaleza económica y no comprenda datos personales, no debería haber problemas desde la vertiente de la protección de datos para facilitarla a la persona solicitante, salvo que concurra algún otro límite distinto a la protección de datos personales que lo impida

### **Con clusión**

En atención a la información de que se dispone, no resultaría justificado el acceso de la persona solicitante a una copia del padrón de usuarios del servicio de suministro de agua potable en una urbanización del municipio, de los contratos de abastecimiento y de los recibos liquidados entre mayo de 2022 y febrero de 2023, ni tampoco en los datos personales que puedan constar en el sistema del registro contable implantado durante la sustitución en la prestación de este servicio. No habría inconveniente, en su caso, en facilitarle información económica, desglosada y agregada sobre el coste derivado de la prestación del servicio, en los términos indicados.

Barcelona, 11 de abril de 2023