



RESOLUCIÓN 2/2017, de 4 de enero, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Asunto: Reclamación de *XXX* contra el Ayuntamiento de Sevilla, en materia de denegación de información (Reclamación núm. 153/2016).

ANTECEDENTES

Primero. El 30 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Sevilla una solicitud de copia de los expedientes de empadronamiento de siete personas. Motiva su solicitud como interesado en el procedimiento de escolarización de su hijo en un centro docente.

Segundo. El 25 de octubre de 2016 resulta notificado al reclamante un escrito del Ayuntamiento de Sevilla en contestación a la solicitud planteada denegando el acceso a la información, por cuanto “los datos del Padrón de Vecinos son confidenciales (art. 53 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales)” y porque “de acuerdo con el art. 16 de la Ley 7/85 ... el acceso a los mismos está regulado por la Ley 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal, que en su art. 6 establece que el tratamiento de estos datos requerirá el consentimiento inequívoco del interesado, y «solo podrán ser comunicados a un tercero con el previo consentimiento» (art. 11)”



Tercero. El 13 de octubre de 2016 tiene entrada en este Consejo una reclamación contra la denegación de información del Ayuntamiento citada en el antecedente anterior. El escrito comienza señalando que las personas de las que se piden los respectivos expedientes de empadronamiento “son aquellas que han sido objeto de reclamación ante la Delegación Territorial de Educación en Sevilla, donde existen dudas de la residencia habitual de dichas personas en los lugares que se han acreditado con el certificado de empadronamiento”. Y prosigue la reclamación:

“Tanto es así, que la resolución de la mencionada reclamación por dicha Delegación establece que una de las alumnas objeto de empadronamiento no vivía allí [...] A estos efectos, desconocemos si la Delegación Territorial de Educación en Sevilla, en ejercicio de su deber de colaboración con otras Administraciones Públicas..., en este caso, con el Ayuntamiento de Sevilla, ha comunicado dicha situación a los efectos de tomar las medidas adecuadas en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

”En virtud de dicho aspecto y de las pruebas presentadas, tenemos constancia de otros casos dudosos de empadronamiento.

”A estos efectos, se han hecho múltiples solicitudes de copia del expediente, las cuales no han sido atendidas (esto será objeto de otra reclamación, al respecto).

”En virtud de esto, y, atendiendo a la condición de interesado del procedimiento, como así establece el artículo 4. 1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, hago la correspondiente solicitud de información y la reclamación correspondiente”

Una vez expuesto lo anterior, el reclamante rebate la argumentación utilizada por la entidad municipal para denegar la información. En primer término, reprocha a la resolución que haya olvidado lo que establece el artículo 16.3 de la Ley 7/1985: “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 (...)”. E igualmente ha omitido la resolución lo previsto en el apartado 2 del artículo 53 del Real Decreto 1690/1986: “Los datos del padrón municipal se cederán a otras



Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del 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 (...). Asimismo critica a la resolución que se olvide del artículo 6.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), cuando dice que “[n]o será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias (...)”, así como lo establecido en el apartado 2 del artículo 11 LOPD. Y dicha cesión -prosigue el reclamante- “se recoge en virtud de lo establecido en el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, concretamente el artículo 19 del mismo”; Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de 2º ciclo de educación infantil educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.

El reclamante continúa señalando que “como interesado en el procedimiento de escolarización tengo el derecho a obtener copia del expediente, incluido del certificado de empadronamiento”. Y esto supone, a su juicio, una cesión de datos que no necesita de consentimiento del interesado [art. 3.i), puesto en relación con el art. 11.2, ambos de la LOPD]. Apoya su argumento en el informe 203/2009 de la Agencia Española de Protección de Datos, “el cual guarda una identificación completa con el supuesto establecido aquí”, así como en la STS n.º 4291/2012, FD 3º. Sentencia esta última que transcribe parcialmente en su escrito de reclamación, según la cual los artículos 105 b) CE y 37 de la Ley 30/1992 “amparaban la pretensión del recurrente de acceder a cualquier información del expediente, y desde luego también a la referida a los méritos de otros aspirantes en el proceso de concurrencia competitiva en el que tomó parte, así como la de que se expidieran las copias correspondientes”.

Finalmente, alude el reclamante a que hay que tener en cuenta lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG) y que el “interesado no puede quedar en una peor situación en el derecho de acceso que el ciudadano, y que el acceso a la información debe hacerse en virtud de la aplicación de los derechos de carácter personal, para lo cual habrá que tener en cuenta el principio de proporcionalidad, en su concepción del test alemán como ha entendido tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional”.



Aduce finalmente el reclamante que la cuestión se refiere a un derecho fundamental cual es la educación, así como al cumplimiento del principio de legalidad y al de buena administración y acceso al expediente.

Con base en lo anterior, solicita “el acceso a los expedientes de empadronamiento de los alumnos solicitados, que se corresponden con la reclamación interpuesta ante la Delegación Territorial de Educación en Sevilla”.

Cuarto. El 25 de octubre de 2016 se cursa comunicación al reclamante del inicio del procedimiento para resolver su reclamación y fecha máxima para resolución de la misma. Con la misma fecha el Consejo solicitó al Ayuntamiento de Sevilla el expediente derivado de la solicitud, informe y alegaciones que tuviera por convenientes plantear en orden a resolver la reclamación.

Quinto. El 14 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Consejo la documentación solicitada emitiéndose informe en el que, en esencia, el órgano reclamado sostiene que “no consta en este Servicio solicitud de acceso a expediente de XXX, ni expediente en relación a este ciudadano. Consta expediente abierto a raíz de solicitud de XXX...”, y que con fecha 4 de octubre se informó a ésta de la imposibilidad de atender su petición por tratarse de datos de carácter personal.

El informe recoge que la “Ley Orgánica 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal señala en su artículo 6 claramente la necesidad del consentimiento del interesado, entendiéndose esta norma, por ser Orgánica y afectar a derechos fundamentales, de aplicabilidad superior a la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, y sin perjuicio de que esta última ley señala repetidamente en su articulado del Capítulo III ... la obligación de disociar los datos de carácter personal respecto de los expedientes a los que se les dé acceso”.

“Por otro lado -concluye el informe-, en el marco de lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se realiza la ponderación a la hora de determinar el acceso a los expedientes solicitados, concluyendo este Servicio que la totalidad de datos solicitados son identificativos y muchos de ellos, además, afectan a menores, por lo que se resuelve priorizar lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/99 de Protección de datos de carácter personal antes referida en relación a estos datos”.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la reclamación interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Segundo. Antes de entrar en el fondo del asunto, resulta pertinente abordar la alegación del Ayuntamiento relativa a que no existe constancia de solicitud alguna formulada por el ahora reclamante para acceder a la documentación objeto de la reclamación, puesto que tal petición fue realizada por otra persona. Pues bien, a este respecto ha de tenerse presente que el reclamante figura en el formulario de la solicitud de admisión en centros docentes como representante o guardador legal del alumno afectado por el proceso de escolarización en relación con el cual se pide la información, por lo que, conforme a lo previsto en el artículo 4.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puede considerarse interesado en el procedimiento.

Tercero. La presente reclamación trae causa de la petición dirigida al Ayuntamiento de Sevilla de copia de los expedientes de empadronamiento de varias personas. Como motivación, se hace referencia a que tales personas (menores) han concurrido a un procedimiento de escolarización en un determinado colegio y es dudoso que su verdadera residencia habitual radique en los lugares acreditados con el certificado de empadronamiento.

Debemos reseñar, en primer término, que el escrito de reclamación induce a cierta confusión sobre las vías a través de las cuales se pretende acceder a la documentación referida, toda vez que la petición que el reclamante dirige al Ayuntamiento con base en la LTPA la vincula expresa y reiteradamente con el derecho de acceso a los expedientes que ostenta por su condición de interesado en el procedimiento de escolarización seguido ante una Delegación Territorial de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Así es; el reclamante señala que “como interesado en el procedimiento de escolarización tengo derecho a obtener copia del expediente, incluido del certificado de



empadronamiento”, e insiste más adelante en el último párrafo del escrito de reclamación: “solicito el acceso a los expedientes de empadronamiento de los alumnos solicitados, que se corresponden con la reclamación interpuesta ante la Delegación Territorial de Educación en Sevilla”.

En esta resolución, sin embargo, tendremos que ceñirnos a la concreta solicitud que está en el origen de la reclamación, esto es, la dirigida al Ayuntamiento al objeto de acceder a determinados certificados de empadronamiento, quedando por tanto al margen la pretensión referente a conocer los expedientes de escolarización, que tendría como destinataria a la citada Delegación Territorial. Por consiguiente, no resultan aplicables a la específica solicitud objeto de esta resolución los precedentes que el reclamante menciona en apoyo de su argumentación: por una parte, el informe 203/2009 de la Agencia Española de Protección de Datos, puesto que vino a reconocer el derecho de acceso a un expediente de admisión de alumnos a quien ostentaba la condición de interesado con base en el artículo 35 de la Ley 30/1992; y, por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 4921/2012, que amparó la pretensión de un participante en un proceso de concurrencia competitiva de acceder a la información referente a los méritos de otros aspirantes.

En suma, únicamente abordaremos la cuestión relativa a saber si y en qué medida el Ayuntamiento de Sevilla está obligado a poner a disposición del reclamante la documentación que se le pidió, a saber, la copia de los expedientes de empadronamiento de siete personas.

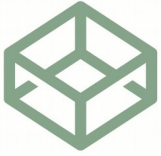
Cuarto. Según lo define la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), el “*Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio*”, y “[s]us datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo” (artículo 16.1). Y, como precisa acto seguido el artículo 16.2 LBRL, habrán de inscribirse obligatoriamente en el Padrón los siguientes datos: “*a) Nombre y apellidos. b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad. e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad [...] g) Certificado o título escolar o académico que se posea. h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.*” Además de estos datos obligatorios, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio) contempla



en su artículo 57.2 que voluntariamente cabe recoger en el Padrón la “*designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales*”, así como el “*número de teléfono*” (en la versión que dio a dicho artículo el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre).

No cabe dudar en absoluto de la condición de “personales” de los datos que figuran en el Padrón municipal, se hayan incorporado al mismo con carácter obligatorio o voluntario. O para decirlo con los términos habitualmente empleados por la Audiencia Nacional: “*Los datos del Padrón son confidenciales, pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados, como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón...*” [así, entre otras, la Sentencia de la Sección Primera, de 5 de mayo de 2001, Fundamento de Derecho 5º (Nº de recurso: 599/1999) y la Sentencia de la Sección Primera, de 6 de abril de 2006, Fundamento de Derecho 3º (Nº de recurso: 389/2004)]. Principio general de confidencialidad que es objeto, no obstante, de una expresa salvedad en la propia LBRL, cuyo artículo 16.3 dice así: “*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*”. Precisamente el reclamante reprocha al Ayuntamiento que haya omitido lo previsto en esta disposición al adoptar su resolución denegatoria, pero es palmario que la misma únicamente autoriza la comunicación de los datos del Padrón entre Administraciones públicas, “sin que dicha norma habilite a su transmisión a personas o entidades privadas” (Informe 0379/2007 de la Agencia Española de Protección de Datos).

Por consiguiente, al margen de lo establecido en este artículo 16.3 LBRL, el acceso a los datos contenidos en el Padrón se acomodará a lo previsto en la legislación en materia de protección de datos personales, tal y como recuerda expresamente el art. 53.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Y el único precepto de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD), que guarda relación directa con el asunto que nos ocupa, a saber, el segundo apartado de la Disposición adicional segunda, se limita a indicar que



“[l]os ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas”; ficheros o registros de población entre los que cabe incluir al Padrón municipal [Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de 6 de abril de 2006, Fundamento de Derecho 3º (Nº de recurso: 389/2004)].

En resumidas cuentas, ni la LBRL ni la LOPD contemplan ninguna vía específica de acceso de terceros particulares a los datos del Padrón, por lo que habremos de atenernos a la regla general establecida sobre la comunicación de datos en el art. 11.1 LOPD, que reclama el consentimiento del afectado: *“Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán 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”*. Exigencia del consentimiento del afectado que, en línea de principio, en modo alguno puede obviarse con independencia de cuál sea la finalidad legítima a la que quiera destinarse el empleo de los datos padronales [en este sentido, a propósito de la utilización de los datos del Padrón para remitirlos a un juez, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Primera, de 10 de noviembre de 2000, Fundamento de Derecho 3º (Nº de recurso: 385/1999)].

Quinto. Dicho lo anterior, no puede obviarse que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y la Ley de Transparencia Pública de Andalucía instauran un nuevo marco normativo que establece, como regla general, el derecho de cualquier persona a acceder a la información pública, entendida ésta como cualquier contenido o documento que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, y que haya sido producida o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Y resulta incontrovertible que, en esta definición, tienen cabida los datos que figuran en el Padrón Municipal de Habitantes, pues no hay ninguna norma que excluya al mismo de la aplicación de la LTAIBG.

Pero, como sucede con la generalidad de los derechos, el derecho de acceso a la información pública no es ilimitado; y, como recuerda el art. 26 LTPA, el respeto al derecho fundamental a la protección de datos personales constituye uno de sus principales límites: *“para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública*



que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. Así pues, esta reclamación ha de resolverse en el marco de lo previsto en la LTAIBG y en la LOPD, siendo el artículo 15 LTAIBG el que se encarga específicamente de regular la relación entre ambos derechos. Pues bien, como ha sostenido este Consejo en la Resolución 42/2016:

“Este artículo establece un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. De acuerdo con el primer párrafo del art. 15.1 de la LTAIBG, el máximo nivel de tutela se proporciona a los datos especialmente protegidos mencionados en el art. 7.2 de la LOPD (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), toda vez que *“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”*. Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el art. 7.3 LOPD (origen racial, salud y vida sexual), ya que *“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”* (segundo párrafo del art. 15.1 LTAIBG).

”Habida cuenta de que los datos personales que, en su caso, pueda haber en la documentación obrante en los expedientes objeto de las solicitudes no parecen reconducibles a la categoría de “datos especialmente protegidos” ex art. 7.2 y 3 LOPD –y, de hecho, nada se aduce al respecto en las Resoluciones impugnadas ni en la reclamación de la mercantil-, resulta evidente que resulta de aplicación el art. 15.3 LTAIBG:

“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.” (FJ 4º)*

Así pues, en el presente supuesto, en el que no aparece involucrado ningún dato especialmente protegido, el órgano al que se pide la información ha de adoptar su decisión previa ponderación del interés público en la divulgación de la misma y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Y según se sostiene en el informe emitido por el Ayuntamiento de Sevilla, tras realizar la ponderación a la que alude el art. 15.3 LTAIBG, se llegó a la conclusión de que “la totalidad de datos solicitados son identificativos y muchos de ellos, además, afectan a menores, por lo que se resuelve priorizar lo dispuesto” en la LOPD.

Este Consejo no encuentra nada que objetar al resultado de la ponderación alcanzado por el órgano reclamado. Efectivamente, en el caso que nos ocupa, el interés del reclamante por obtener la información no es de carácter público, sino eminentemente privado, ya que su objetivo es hacer valer la documentación solicitada en un procedimiento administrativo de escolarización; interés privado que, a nuestro juicio, de acuerdo con el criterio orientador de la ponderación establecido en el arriba transcrito artículo 15.3 d) LTAIBG, no debe prevalecer sobre los derechos a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal de los menores y de sus familiares afectados por la documentación objeto de la reclamación.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos se dicta la siguiente



RESOLUCIÓN

Primero. Desestimar la reclamación de XXX contra el Ayuntamiento de Sevilla, en materia de denegación de información, de acuerdo con lo expresado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8. 3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Consta la firma

Manuel Medina Guerrero