

Informe en relación con una consulta sobre la naturaleza jurídica de un fichero de la Asociación de Madres y Padres de Alumnos de un colegio público situado en Cataluña

Antecedentes

Se plantea una consulta en relación con la naturaleza jurídica del fichero «Datos asociados» presentado para su inscripción en el Registro de Protección de Datos de Cataluña como fichero de titularidad privada por su responsable, la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...].

La consulta se acompaña de la copia de la solicitud de inscripción del fichero «Datos asociados» del formulario de notificación del mismo, donde puede verse que su finalidad es el cobro de recibos y el envío de información.

Analizada la petición y vista la normativa vigente aplicable, esta Asesoría Jurídica emite el informe siguiente.

Fundamentos Jurídicos

I

Con carácter previo a dar respuesta a la consulta, resulta necesario analizar si la Agencia Catalana de Protección de Datos es competente en relación con la inscripción de este fichero, para, una vez aclarada esta cuestión, y en caso de que así sea, analizar si se trata de un fichero público o privado.

De acuerdo con el artículo 156 del EAC, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de protección de datos de carácter personal que, respetando las garantías de los derechos fundamentales en esta materia, incluye en todo caso los tratamientos que se relacionan en tres apartados. Dado que la titularidad del fichero que se analiza no es de ninguna Administración pública ni entidad de las mencionadas en los apartados a) y c) del artículo 156 del EAC, hay que analizar si su inscripción se puede incluir en el supuesto contemplado en el apartado b), según el cual es competencia de la Generalitat:

«b) La inscripción y el control de los ficheros o los tratamientos de datos de carácter personal privados creados o gestionados por personas físicas o jurídicas para el ejercicio de las funciones públicas en relación con materias que son competencia de la Generalitat o de los entes locales de Cataluña si el tratamiento se efectúa en Cataluña.»

De acuerdo con el apartado b) del artículo 156 del EAC, analizaremos, en primer lugar, si el fichero privado se crea o gestiona para el ejercicio de funciones públicas; en segundo lugar, si estas funciones públicas están relacionadas con materias que son competencia de la Generalitat; y en tercer lugar, si el tratamiento se efectúa en Cataluña.

1) En cuanto a la determinación de si el fichero se crea o gestiona para el ejercicio de funciones públicas, hay que determinar primero qué se entiende por funciones públicas en materia de Educación, para luego analizar si las asociaciones de madres

y padres en los centros docentes (entre ellas, la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público) llevan a cabo el ejercicio de funciones públicas.

1.a) En cuanto a la primera cuestión, el artículo 27 de la CE establece, en el apartado 1, que todos tienen derecho a la educación, y en el apartado 5 que:

«Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.»

El artículo 1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 julio, del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), dispone lo siguiente:

«1. Todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca.»

De estos artículos se desprende que las Administraciones públicas competentes en materia de Educación ejercen la función pública educativa ofreciendo, a través de centros docentes (públicos o privados concertados), una enseñanza gratuita a todos (en los niveles legalmente establecidos), mediante una programación general y con la participación efectiva de los sectores afectados.

En cuanto a los sectores afectados, el artículo 118 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) dispone lo siguiente:

«3. Las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos.

4. A fin de hacer efectiva la corresponsabilidad entre el profesorado y las familias en la educación de sus hijos, las Administraciones educativas adoptarán medidas que promuevan e incentiven la colaboración efectiva entre la familia y la escuela.»

El artículo 119 de la LOE, relativo a la participación en el funcionamiento y los gobiernos de los centros públicos y privados concertados, establece que:

«1. Las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros.

2. La comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar.»

El artículo 121 de la LOE, relativo al proyecto educativo, dispone lo siguiente:

«5. Los centros promoverán compromisos educativos entre las familias o tutores legales y el propio centro en los que se consignen las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico del alumnado.»

El artículo 126 de la LOE, relativo a la composición del Consejo Escolar, establece que:

«1. El Consejo Escolar de los centros públicos estará compuesto por los siguientes miembros:

a) [...]

c) [...]

d) [...]

e) Un número de padres y de alumnos, elegidos respectivamente por y entre ellos, que no podrá ser inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo. [...]

De los artículos de la LODE y la LOE transcritos se desprende que el derecho fundamental de las familias de los alumnos (madres, padres o tutores legales de los alumnos) a participar en la educación de sus hijos comporta y/o incluye el derecho a participar en la gestión de los centros docentes; entendiendo gestión en el sentido amplio. Así pues, se puede afirmar que las madres, los padres o los tutores legales de los alumnos participan en el ejercicio de la función pública educativa a través de su participación en el Consejo Escolar, así como a través de los compromisos educativos que establezcan con el centro docente sobre las actividades conducentes a mejorar el rendimiento académico de los alumnos.

1.b) En cuanto a la segunda cuestión, relativa a si las asociaciones de madres y padres en los centros docentes llevan a cabo el ejercicio de funciones públicas, hay que señalar que el artículo 5 de la LODE dispone que en cada centro docente podrán existir asociaciones de padres de alumnos, integradas por los padres o tutores, con las finalidades siguientes:

«2. Las asociaciones de padres de alumnos asumirán, entre otras, las siguientes finalidades:

a) Asistir a los padres o tutores en todo aquello que concierne a la educación de sus hijos o pupilos.

b) Colaborar en las actividades educativas de los centros.

c) Promover la participación de los padres de los alumnos en la gestión del centro.»

El artículo 119 de la LOE antes mencionado también contempla, en el apartado 5, la participación de las asociaciones de madres y padres en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados, como sigue:

«5. Los padres y los alumnos podrán participar también en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones. Las Administraciones educativas favorecerán la información y la formación dirigida a ellos.»

El artículo 126 de la LOE antes citado también contempla, en el apartado 3, la participación de las asociaciones de madres y padres a través de la designación de uno de los padres que componen el Consejo Escolar:

«3. Uno de los representantes de los padres en el Consejo Escolar será designado por la asociación de padres más representativa del centro, de acuerdo con el procedimiento que establezcan las Administraciones educativas.»

El Decreto 202/1987, de 19 de mayo, sobre asociaciones de padres de alumnos (en adelante, Decreto 202/1987), establece, en su artículo 3, que las asociaciones de padres de alumnos asumirán, entre otros objetivos, los siguientes:

«3.1 Dar apoyo y asistencia a los miembros de la asociación y, en general, a los padres y a los tutores, los profesores y los alumnos del centro y a sus órganos de gobierno y de participación, en todo lo que se refiere a la educación de los sus hijos y, en general, de todos los alumnos matriculados en el centro.

- 3.2 Promover la participación de los padres de los alumnos en la gestión del centro.
- 3.3 Asistir a los padres de los alumnos en el ejercicio de su derecho a intervenir en el control y la gestión del centro cuando éste sea sostenido con fondos públicos.
- 3.4 Promover la representación y la participación de los padres de los alumnos en los Consejos Escolares de los centros públicos y concertados y otros órganos colegiados.
- 3.5 Facilitar la colaboración del centro en el ámbito social, cultural, económico y laboral del entorno.
- 3.6 Colaborar en las actividades educativas del centro y cooperar con el Consejo Escolar en la elaboración de directrices para la programación de actividades complementarias, extraescolares o de servicios.»

De los artículos transcritos de la LODE, la LOE y el Decreto 202/1987, se desprende que las madres, los padres o los tutores legales de los alumnos de los centros docentes también pueden participar en el gobierno y la organización de dichos centros docentes a través de la constitución de una asociación, la cual, además de perseguir intereses privados (como dar apoyo y asistencia a los miembros de la asociación) participa en los asuntos públicos del centro docente de la misma manera que lo hacen las madres, los padres y los tutores individualmente (a través de la participación en el Consejo Escolar), y también en cumplimiento de las obligaciones legales de participación en las actividades educativas de los centros docentes, de asistencia a los padres o tutores y de promoción de la participación de éstos en la gestión de los centros; obligaciones que el Decreto concreta, entre otras cosas, en facilitar la colaboración del centro en el ámbito social, cultural, económico y laboral del entorno y en colaborar en las actividades educativas del centro y cooperar con el Consejo Escolar en la elaboración de directrices para la programación de actividades complementarias, extraescolares o de servicios.

Por consiguiente, se puede concluir que las asociaciones de madres y padres de los centros docentes (AMPA) participan en el ejercicio de las funciones públicas educativas que se llevan a cabo en los centros públicos y en los centros privados concertados en los que se constituyen.

1.c) Otra cosa es si el fichero concreto que se analiza («Datos asociados») se considera que se crea o se gestiona para el ejercicio de funciones públicas.

Del formulario de inscripción del fichero «Datos asociados» se desprende que éste contendrá los datos identificativos y económicos necesarios para la gestión del cobro de recibos y el envío de información.

De acuerdo con esta descripción, se puede afirmar que el fichero «Datos asociados» será subsumible en el supuesto contemplado en el artículo 156.b) del EAC (y, por tanto, competencia de esta Agencia) en la medida en que la gestión del cobro de recibos y el envío de información sea algo necesario para el ejercicio de las funciones públicas que la AMPA tiene asignadas, en los términos establecidos en la LODE (participación en las actividades educativas de los centros docentes, de asistencia a los padres o tutores y de promoción de la participación de éstos en la gestión de los centros), y concretadas en el Decreto 202/1987 (artículo 3).

2) En segundo lugar, hay que analizar si se cumple el requisito contemplado en el apartado b) del artículo 156 del EAC, relativo a si las funciones públicas en virtud de cuyo ejercicio se crea el fichero «Datos asociados» están relacionadas con materias que son competencia de la Generalitat.

En cuanto a la competencia de la Generalitat en materia de Educación, el artículo 131 del EAC dispone lo siguiente:

1. [...]
2. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva que incluye:
 - c) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.
 - g) Los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias en relación con los centros docentes públicos y los privados sostenidos con fondos públicos.
3. En lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Generalitat [...] la competencia compartida que incluye en todo caso:
 - i) La participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos.
4. [...]»

Del artículo 131 del EAC se desprende con claridad que las funciones públicas en virtud de cuyo ejercicio se crea el fichero «Datos asociados» están relacionadas con la competencia que la Generalitat tiene en materia de Educación, concretamente de forma exclusiva en la organización y el régimen de los centros docentes, los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias de determinados centros, donde se incluiría el CEIP [...], y de manera compartida en relación con la participación de la comunidad educativa en el control y la gestión de dichos centros.

3) En tercer y último lugar, hay que analizar si se cumple el requisito contemplado en el apartado b) del artículo 156 del EAC sobre si el tratamiento o tratamientos derivados del fichero «Datos asociados» se efectúa en Cataluña.

De la normativa señalada en el punto 1.b), especialmente del artículo 123 de la LOE y el artículo 3 del Decreto 202/1987, se desprende que las asociaciones de madres y padres reconocidas en estas normas limitan su ámbito de actuación a los centros docentes en los que se constituyen.

Teniendo en cuenta que la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...] está asociada a la FAPAC (Federación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Cataluña), que ha sido constituida por las madres y los padres de los alumnos del Centro de Educación Infantil y Primaria [...], y que éste es un centro docente público del Departamento de Educación de la Generalitat, queda claro que el tratamiento o tratamientos que se deriven del fichero «Datos asociados» se efectuará en Cataluña.

De acuerdo con lo expuesto, y partiendo de la consideración de que la gestión del cobro de recibos y el envío de información es algo necesario para el ejercicio de las funciones públicas que dicha AMPA tiene asignadas, se puede concluir que el fichero «Datos asociados» es un fichero creado por una persona jurídica (la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...]) para el ejercicio de funciones públicas en relación con materias que son competencia de la Generalitat (artículo 131 del EAC), y que el tratamiento o tratamientos que se deriven del fichero se efectuarán en Cataluña, por lo que se puede afirmar que la Agencia Catalana de Protección de

Datos es competente en cuanto a su inscripción y control, según el artículo 156.b) del EAC.

II

Aclarada la cuestión previa sobre la competencia de la Agencia Catalana de Protección de Datos en la inscripción del fichero «Datos asociados» creado por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...], CEIP [...], hay que analizar la naturaleza jurídica de dicho fichero teniendo en cuenta lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 5.1.l) del RLOPD, son ficheros de titularidad privada los siguientes:

«los ficheros de los que sean responsables las personas, empresas o entidades de derecho privado, con independencia de quien ostente la titularidad de su capital o de la procedencia de sus recursos económicos, así como los ficheros de los que sean responsables las corporaciones de derecho público, en cuanto dichos ficheros no se encuentren estrictamente vinculados al ejercicio de potestades de derecho público que a las mismas atribuye su normativa específica.»

Del precepto transcrito se desprende que se consideran ficheros privados los creados por entidades de derecho privado, con independencia de cuál sea la procedencia del capital (de fondos públicos o privados), y con independencia también de que los ficheros estén o no vinculados al ejercicio de potestades de derecho público, en el sentido de vinculados al ejercicio de funciones públicas. También se consideran ficheros privados los creados por las corporaciones de derecho público cuando dichos ficheros no tengan por finalidad el ejercicio de potestades de derecho público, en el sentido de vinculados al ejercicio de funciones públicas.

De acuerdo con el artículo 5.1.m) del RLOPD, son ficheros de titularidad pública los siguientes:

«los ficheros de los que sean responsables los órganos constitucionales o con relevancia constitucional del Estado o las instituciones autonómicas con funciones análogas a los mismos, las Administraciones públicas territoriales, así como las entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas y las Corporaciones de derecho público siempre que su finalidad sea el ejercicio de potestades de derecho público.»

Del precepto transcrito se desprende que se consideran ficheros públicos los creados por entidades de derecho público (sean órganos constitucionales, Administraciones públicas territoriales o entidades vinculadas o dependientes de éstas), con independencia de que los ficheros estén o no vinculados al ejercicio de potestades públicas. También se consideran ficheros públicos los creados por las corporaciones de derecho público cuando tengan por finalidad el ejercicio de potestades de derecho público, en el sentido de vinculados al ejercicio de funciones públicas.

Así pues, del artículo 5.1, apartados l) y m), de la LOPD se desprende que la calificación de un fichero como público o privado depende (salvo para las corporaciones de derecho público) de la naturaleza jurídica pública o privada del titular del fichero.

Por consiguiente, hay que analizar la naturaleza jurídica de la asociación en cuestión para determinar la calificación del fichero «Datos asociados», lo que nos lleva a analizar la normativa por la que se rige.

La Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...] se rige, en primer lugar, por el Código Civil de Cataluña, concretamente, por el título II del libro tercero, relativo a las personas jurídicas (D.A. primera de la Ley 4/2008, de 24 de abril). El artículo 321-1 de dicho texto legal dispone, en el apartado 1, que las asociaciones son entidades sin ánimo de lucro, constituidas voluntariamente por tres o más personas para cumplir una finalidad de interés general o particular, mediante la puesta en común de recursos personales o patrimoniales con carácter temporal o indefinido. A continuación, el artículo 321-2, apartado 1, dispone que pueden constituir asociaciones las personas físicas y las personas jurídicas, privadas y públicas. El artículo 5.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, dispone que las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación. De acuerdo con la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, las asociaciones son personas jurídicas privadas constituidas por tres o más personas que se unen de manera voluntaria, libre y solidaria para lograr, sin ánimo de lucro, una finalidad común de interés general o particular y se comprometen a poner en común sus conocimientos, actividades o recursos económicos con carácter temporal o indefinido. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 202/1987, de 19 de mayo, sobre Asociaciones de Padres de Alumnos, se consideran asociaciones de padres de alumnos las que se constituyen en los centros docentes públicos y privados que imparten enseñanzas en los niveles de Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional y otras enseñanzas regladas de nivel no universitario. De acuerdo con el artículo 2 del mismo Decreto 202/1987, sólo pueden ser miembros de dichas asociaciones los padres o tutores de los alumnos que cursen sus estudios en los centros docentes indicados en el artículo 1, y de acuerdo con el artículo 3, son objetivos de las asociaciones de padres de alumnos, entre otros, dar apoyo y asistencia a los miembros de la asociación y, en general, a los padres y a los tutores, los profesores y los alumnos del centro y a sus órganos de gobierno y de participación, en todo lo que se refiere a la educación de sus hijos y, en general, de todos los alumnos matriculados en el centro (3.1); promover la participación de los padres de los alumnos en la gestión del centro (3.2); asistir a los padres de los alumnos en el ejercicio de su derecho a intervenir en el control y la gestión del centro cuando éste sea sostenido con fondos públicos (3.3.); y promover la representación y la participación de los padres de los alumnos en los Consejos Escolares de los centros públicos y concertados y otros órganos colegiados (3.4).

De la normativa señalada se desprende que la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...] tiene naturaleza jurídico-privada, dado que se trata de una entidad jurídica de derecho privado que está integrada por particulares, concretamente, por las madres y los padres (o también por los tutores) de los alumnos del CEIP [...], que adopta la forma de asociación y cuyo régimen aplicable es el mencionado en el párrafo anterior.

Por consiguiente, todos los ficheros creados por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...] se consideran ficheros privados, entre ellos, el fichero «Datos asociados», por lo que el régimen jurídico aplicable es el establecido en el capítulo II de la LOPD (artículos 25 a 32), así como, en cuanto a la notificación e inscripción de los ficheros, en el capítulo II del título V del RLOPD.

Conclusión

Por todo lo expuesto, esta Asesoría Jurídica considera que el fichero «Datos asociados» creado por la Asociación de Madres y Padres de Alumnos del Colegio Público [...] correspondiente al CEIP [...] es un fichero privado, que hay que inscribir en el Registro de Protección de Datos de Cataluña, y que la autoridad competente para la inscripción y el control del mismo es la Agencia Catalana de Protección de Datos.