

Ref. : IAI 55/2019

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación contra un ayuntamiento, presentada por una ciudadana por la denegación de acceso a la información sobre el empadronamiento de su hija.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación contra un ayuntamiento, presentada por una ciudadana por la denegación de acceso información sobre el empadronamiento de su hija.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, esta Asesoría Jurídica emite el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 13 de diciembre de 2019, una ciudadana presenta reclamación ante la GAIP contra un ayuntamiento, por la denegación de acceso a la información sobre el empadronamiento de su hija.

En concreto, expone que mantiene con su padre la custodia compartida sobre la hija común, sin que exista acuerdo entre ambas partes sobre el empadronamiento de la hija. Alega que el padre ha empadronado a la menor de forma irregular y que el Ayuntamiento le deniega el derecho de acceso a la dirección ya la consulta del expediente de empadronamiento.

Acompaña con la reclamación el escrito del Ayuntamiento, de 25 de octubre de 2019, en respuesta a su solicitud de acceso a la información sobre el empadronamiento de su hija, menor de edad, en el domicilio paterno. En este escrito se informa a la interesada que el padre de la menor solicitó su empadronamiento y el de su hija menor y que el Ayuntamiento habría procedido a la inscripción de acuerdo con lo que determina la normativa patronal. Asimismo, se comunica a la reclamante que la normativa de protección de datos impide que se le pueda facilitar el domicilio en el que consta empadronada su hija.

Acompaña también una copia de la sentencia judicial mediante la cual se acuerda la patria potestad y la custodia y guardia compartida sobre la hija común, así como del libro de familia.

2. En fecha 23 de diciembre de 2019, la GAIP la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

3.- No consta en el expediente informe del Ayuntamiento en relación con la presente reclamación.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), de aplicación desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), 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) RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

El artículo 5.1.a) del RGPD establece que todo tratamiento de datos personales (artículo 4.2)), debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (principio de licitud, lealtad y transparencia).

En este sentido, el artículo 6 del RGPD establece que es necesario contar con una base jurídica que legitime el tratamiento, ya sea el consentimiento de la persona afectada (apartado 1.a)), ya sea alguna de las demás bases legitimadoras que se prevén, como, por ejemplo, que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (apartado 1.c))”

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 (en adelante LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en esta base jurídica del artículo 6.1.c) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 19/2014, “las personas tienen el derecho de 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 citado artículo 2.b) 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 que establece esta ley”.

La información contenida en el Padrón Municipal es pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC, y por tanto, queda sometida a la legislación de transparencia.

El apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTC establece que “el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley .”

En la misma línea se pronuncia la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT).

El Padrón municipal es, según el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), “el registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. (...)”

El apartado 3 de este mismo precepto, dispone que “Las datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado sólo cuando las sean necesarias 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.”

El artículo 40.1 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 (TRLRMLC):

“40.1 El padrón municipal es el registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio. Los datos que constan en el padrón constituyen una prueba con respecto a la residencia en el municipio y en el domicilio habitual. Las certificaciones expedidas por los ayuntamientos sobre estos datos tienen carácter de documento público y, en consecuencia, gozan de la presunción de veracidad y hacen prueba de los datos que se consignan, a todos los efectos administrativos.”

40.2 Los datos que constan en el padrón municipal son confidenciales. El acceso a estos datos se rige por las normas que regulan el acceso administrativo de los ciudadanos a los archivos y registros públicos y por la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos.

40.3 Sin perjuicio de lo que dispone el apartado 2 y sin que sea necesario el consentimiento de la persona interesada, los datos del padrón pueden ser comunicados a otras administraciones públicas que lo soliciten, cuando sean necesarias para ejercer las respectivas competencias, y exclusivamente para los asuntos en los que sea relevante conocer la residencia o el domicilio.”

De igual forma, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (RPDTEL), dispone en su artículo 53:

“1. El padrón municipal es el registro administrativo en el que constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichas datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

2. Las datos del padrón municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado sólo 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.

Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. En todo caso, el padrón municipal está sujeto al ejercicio por parte de los vecinos de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.”

Los artículos 40 del TRLMRLC y 53 del RPDTL disponen que los datos del padrón son confidenciales, y el acceso a estos datos -fuera de los supuestos de cesión a otras Administraciones Públicas en los términos previstos en el apartado 2 de estos preceptos - queda supeditado a lo dispuesto en la normativa de protección de datos y la normativa de acceso administrativo de los ciudadanos a los archivos y registros públicos.

El artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPAC)-, reconoce en el apartado d) el derecho de acceso de todos los ciudadanos "a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico." En el ámbito de Cataluña es necesario tener en cuenta la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Por tanto, en aplicación de la LTC y de la LPAC el acceso a los datos del padrón se rige por su normativa específica y subsidiariamente por la legislación de transparencia y la normativa de protección de datos personales.

III

En el caso analizado, y según se desprende de la reclamación, la interesada habría solicitado al Ayuntamiento el acceso al expediente de empadronamiento de su hija, en el domicilio paterno a instancia de éste.

Se desconoce cuál es el contenido exacto del expediente pero teniendo en cuenta la Resolución, de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón Municipal, es previsible que conste la hoja padronal y la documentación acreditativa de la identidad, domicilio de residencia y representación legal de la hija menor de edad.

A tenor de la respuesta dada por el Ayuntamiento a la interesada, el padre habría solicitado su empadronamiento y el de su hija en el domicilio paterno, presentando el Libro de Familia original en el que figuraba la menor, acompañada de una Declaración Responsable en la que habría hecho constar que la madre estaba de acuerdo con el empadronamiento de la menor en este domicilio.

Teniendo en cuenta esto, el expediente de empadronamiento que la reclamante pide consultar afectaría, -además de los datos meramente identificativos de los empleados municipales intervinientes en su tramitación, a los que habría que dar acceso, según el artículo 24.1 de la LTC -, a la información personal del progenitor que solicita el empadronamiento y de la hija menor de edad empadronada en el mismo domicilio, así como a la información referida a la misma reclamante declarada Responsable a que se refiere el Ayuntamiento.

Dado el tipo de datos que suelen recoger los expedientes de empadronamiento, no parece que el acceso pueda afectar a datos especialmente protegidos en los términos previstos en el artículo 23 de la LTC, cuyo acceso debería ser limitado, salvo que se cuente con el consentimiento expreso de la persona afectada.

Por lo que respecta al resto de información, y de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, “2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse 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.”

Al realizar esta ponderación, dentro de la información contenida en el expediente, es preciso distinguir entre la información referida a la propia reclamante, la referida a la hija menor de edad, y la referida al padre solicitante de la información.

IV

En cuanto a la información referida a la misma persona reclamante que contenga el expediente al que se pretende acceder un primer elemento de ponderación a tener en cuenta es que entre la información a la que se quiere acceder existe diversa información relativa a la persona que formula la solicitud.

En relación con la posibilidad de acceder a la propia información, apuntar que el artículo 15 del RGPD reconoce el derecho de acceso de la persona interesada (persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento) en los siguientes términos :

“1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a las datos personales ya la siguiente información:

- a) los fines del tratamiento;
 - b) las categorías de datos personales de que se trate;
 - c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;
 - d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de las datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar ese plazo;
 - e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;
 - f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;
 - g) cuando las datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;
 - h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.
2. (...)

3. El responsable del tratamiento debe facilitar una copia de los datos personales objeto de tratamiento. Por cualquier otra copia que solicite el interesado, el responsable tiene derecho a percibir un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y salvo que éste solicite que se haga de otra forma, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.

4. El derecho de obtener copia mencionado en el apartado 3 no afecta negativamente a los derechos y libertades de los demás.”

Este precepto reconoce el derecho de la persona afectada o interesada a solicitar y obtener del responsable del tratamiento información sobre los datos de carácter personal sometidos a tratamiento, incluida la información sobre el origen de los datos cuando éstos no se hayan obtenido de la misma persona interesada.

Ahora bien, este derecho no es absoluto y puede verse limitado con arreglo a las previsiones del artículo 23 RGPD:

“1. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que sea de aplicación al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar: a) la seguridad del Estado; b) la defensa; c) la seguridad pública; d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la Seguridad pública y su prevención; e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, sanidad pública y la seguridad social; f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales; g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas; h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) ae) yg); i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros; j) la ejecución de demandas civiles. (...)”.

Parece claro que el artículo 15 RGPD reconoce el derecho de la reclamante a acceder a la información referida a su persona, tratada por el Ayuntamiento en el expediente de empadronamiento incluyendo la información sobre su origen. Esto habilita al Ayuntamiento a facilitar a la reclamante el acceso al contenido de la declaración responsable firmada por el padre en la que declara la conformidad de la reclamante con el empadronamiento. Se trata de información referida a su persona que declara uno

tercero, bajo su responsabilidad, y no parece que pueda oponerse ninguna de las limitaciones previstas en el artículo 23 RGPD.

Aparte de este primer elemento a valorar en la ponderación, también debe tenerse en cuenta que, según se desprende del expediente, el Ayuntamiento habría recogido del progenitor que solicita el empadronamiento, los datos contenidos en el Libro de Familia sobre la madre, así como una declaración responsable del padre en la que declara que la madre (reclamante de la información) estaría de acuerdo con la inscripción de la menor en el domicilio paterno.

Todo esto en virtud de la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón Municipal, dispone en el apartado 1.3 que “Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio.”

La sentencia sobre el procedimiento de guardia y custodia, dictada en fecha 19 de abril de 2018, que la interesada acompaña a la reclamación, reconoce a ambos progenitores la titularidad y el ejercicio conjunto de la patria potestad de acuerdo con lo que disponen los artículos 154 y 156 del Código Civil 1 del Libro Segundo del Código Civil de Catalunya. A estos efectos, establece que “deberán comunicarse todas las decisiones que respecto a su hija adopten en el futuro, así como todo aquello que conforme al interés prioritario de la hija deban conocer ambos padres, y esto puede estar de acuerdo las partes y haber informado en tal sentido al Ministerio Fiscal, considerándose que es lo más beneficioso para la menor (...) (fundamento jurídico segundo). Se atribuye también la guardia y custodia de la hija menor de la pareja de forma compartida por ambos progenitores, en los términos previstos en el auto sobre medidas provisionales dictada con anterioridad, y en la misma sentencia (fundamento jurídico tercero).

El artículo 233-8. CCC dispone que:

- “1. La nulidad del matrimonio, el divorcio o la separación no alteran las responsabilidades que los progenitores tienen para con los hijos de acuerdo con el artículo 236-17.1. En consecuencia, estas responsabilidades mantienen el carácter compartido y, en la medida de lo posible, deben ejercerse conjuntamente.
2. Los cónyuges, para determinar cómo deben ejercerse las responsabilidades parentales, deben presentar sus propuestas de plan de parentalidad, con el contenido establecido en el artículo 233-9.
3. La autoridad judicial, en el momento de decidir sobre las responsabilidades parentales de los progenitores, debe atender de forma prioritaria el interés del menor.”

La sentencia que acompaña a la reclamación no se pronuncia en relación con las cuestiones relativas a eventuales cambios de domicilio de la menor. Tampoco existe constancia de que se haya concretado la forma de tomar las decisiones al respecto, tal y como prevé el apartado 9 del artículo 233 CCC en relación con el plan de parentalidad.

El artículo 236-11 CCC, que regula el ejercicio de la potestad parental en el caso de vida separada de los progenitores, dispone en el apartado 6, que “El progenitor que ejerce la potestad parental, salvo que la autoridad judicial disponga otra cosa, necesita el consentimiento expreso o tácito del otro para decidir el tipo de enseñanza de los hijos, para cambiar su domicilio si esto les aparta de su entorno habitual y para realizar actos de administración extraordinaria de sus hijos bienes. Se entiende que

el consentimiento se ha conferido tácitamente si ha vencido el plazo de treinta días desde la notificación, debidamente acreditada, que se haya hecho para obtenerlo y el progenitor que no ejerce la potestad no ha planteado el desacuerdo según lo establecido el artículo 236-13.”

El apartado 2.2 de la Resolución de 30 de enero de 2015, sobre documentación acreditativa de la representación de los menores de edad, se remite a las normas generales del Derecho Civil, y dispone, a continuación, que:

De conformidad con lo dispuesto en el art. 162 del Código Civil, los padres que ostentan la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados, por lo que en principio bastará con la presentación del Libro de Familia o Certificado de nacimiento para reputar válida dicha representación. (...)

Cuando se solicite la inscripción o cambio de domicilio de un menor con uno solo de sus progenitoras, junto con la cumplimentación del hoja padronal o formularios para que se notifique al Ayuntamiento las datos de inscripción y la aportación del Libro de Familia para reputar válida la representación, debe exigirse la firma de ambos progenitoras (siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva a lo que realiza la solicitud). La firma del otro progenitor no incluido en el hoja padronal podrá recogerse en la misma, si estuviera habilitada para ello, o en una autorización por escrito que acompañe al hoja padronal.

Cuando excepcionalmente no se disponga de la firma de ambos progenitoras deberá aportarse una declaración responsable, firmada por el progenitor que realiza la solicitud, de tener la guarda y custodia del menor y capacidad legal suficiente para realizar la inscripción o el cambio de domicilio en el Padrón municipal, así como de no encontrarse incurso en alguno de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1.c) o 158.3.c) del Código Civil. En el Anexo I se incluye el modelo de declaración responsable, con efectos legales probatorios, en su caso, de falsedad documental.

En caso de que el progenitor que realiza la solicitud se encontrara incurso en alguno de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1.c) o 158.3.c) del Código Civil, deberá aportar copia de la resolución judicial correspondiente autorizando la inscripción o el cambio de domicilio del menor en el Padrón municipal.

Por otra parte, en los supuestos de guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitoras en períodos de tiempo muy equilibrados, si la sentencia judicial por la que se fija la misma no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento, siempre que sea conocedor de la situación, exigirá prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor y, en caso de que no se pueda acreditar el mutuo acuerdo, exigir la presentación de una resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevar a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.(...)”

De todo lo expuesto, se desprende que la cuestión sobre el cambio de domicilio de los hijos menores de edad es una decisión relevante que debería ser previamente acordada entre ambos progenitores. La reclamante, manifiesta la inexistencia de acuerdo entre los progenitores sobre el empadronamiento de la hija menor en el domicilio paterno, lo que contradice los hechos declarados por el

responsable que habría presentado al Ayuntamiento y que sirve al mismo para proceder a la inscripción de la hija menor en el domicilio del declarante.

Todo esto pone en evidencia que existe un claro interés legítimo de la madre en acceder a esta información para poder ejercer sus derechos, incluido el derecho de defensa en relación con este asunto. En cambio, y en la medida en que se trata de información relativa a sí misma no se desprende ninguna afección injustificada del derecho a la protección de datos personales de terceras personas.

No parece que la normativa de protección de datos pueda suponer inconveniente alguno para facilitar el acceso de la reclamante a dicha información a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones de la legislación de transparencia, especialmente si tenemos en cuenta que, tal y como hemos expuesto, el derecho de acceso previsto en el artículo 15 RGPD también le permitiría acceder a su propia información que consta en el expediente.

De hecho, la reclamante ya dispone de determinada información personal facilitada por el Ayuntamiento en la respuesta a la solicitud de acceso, cuando se le comunica que el padre “firmó la Declaración Responsable, que tiene efectos probatorios de falsedad documental, alegando (...)”. Y por tanto, no parece haberse apreciado ningún impedimento en relación a la obtención de dicha información por parte de la interesada.

V

En cuanto al acceso de la reclamante a la información sobre el domicilio de empadronamiento de la hija - menor de 14 años, a la hora de realizar la ponderación que exige el artículo 24 LTC hay que tener en cuenta que la solicitante ostenta la representación legal de su hija, según se desprende de la sentencia judicial que acompaña a la reclamación. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 12 LOPDGDD establece lo siguiente:

“1. Los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679, podrán ejercerse directamente o mediante representante legal o voluntario.

(...)

6. En cualquier caso, los titulares de la patria potestad podrán ejercitar en número y representación de los menores de catorce años los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición o cualesquiera otros que pudieran corresponderles en el contexto de la presente ley orgánica.”

(...).”

Así, la normativa de protección de datos permite a los titulares de la potestad parental ejercer por representación el derecho de acceso (artículo 15 RGPD) de sus hijos menores de 14 años. Teniendo en cuenta esto y que no sería de aplicación ninguna limitación al derecho de acceso previsto en el artículo 15 RGPD, como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, resulta un elemento clave, a la hora de realizar la ponderación que se trata de información a la que la persona solicitante puede tener acceso si ejerce el derecho previsto en el artículo 15 RGPD en representación de su hija.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que, al margen de que ostente la representación legal, el libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia aprobado por Ley 25/2010, de 29 de julio (en adelante, CCC), regula la potestad parental y establece que los progenitores son los titulares de la potestad parental respecto a los hijos menores no emancipados (art. 236-1 CCC). De acuerdo con el artículo 236-2 del CCC, la potestad parental es una función inexcusable que, en el marco del interés general de la familia, se ejerce personalmente en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad y por a facilitar su pleno desarrollo.

El ejercicio de la potestad sobre los hijos comporta la representación legal de éstos tal y como establece el artículo 236-18.1 CCC. Cabe decir que el apartado 2 del artículo 236-18 del CCC excluye de la representación legal de los hijos los actos relativos a los derechos de la personalidad, salvo que las leyes que los regulen establezcan otra cosa. En este caso, la posibilidad de que el derecho de acceso se ejerza por representación está expresamente prevista en el artículo 12 LOPDGD.

Por otra parte, el artículo 236-17.1 del CCC, que regula las relaciones entre padres e hijos, establece que: “Los progenitores, en virtud de sus responsabilidades parentales, deben cuidar de sus hijos, prestarles alimentos en el sentido más amplio, convivir con ellos, educarlos y proporcionarles una formación integral. Los progenitores también tienen el deber de administrar el patrimonio de los hijos y de representarlos.”

Por tanto, los deberes que el ordenamiento jurídico atribuye a los titulares de la potestad parental, entre los que se incluye el deber de representación de los menores, habilitarían el acceso a la información necesaria para su ejercicio.

En este caso, la titularidad y el ejercicio conjunto de la patria potestad compartida, reconocida en la sentencia que acompaña al expediente, habilitaría el ejercicio del derecho de acceso a los datos personales de la hija menor de edad reconocida y tratada por el Ayuntamiento en el expediente de su empadronamiento por el reclamante, en nombre y representación de esta.

De acuerdo con ello, el Ayuntamiento debería facilitar a la reclamante la información sobre la inscripción de su hija en el domicilio paterno. En concreto, debería poder acceder a la hoja padronal donde consta inscrita la menor, incluyendo el nombre del padre y la dirección donde consta domiciliada, y la documentación acreditativa (declaración responsable) del solicitante que habría justificado el empadronamiento de ésta en el domicilio paterno.

Advertir sin embargo que el ordenamiento jurídico establece el principio básico del interés superior del menor, que debe regir todas las actuaciones de los poderes públicos en relación con éste (artículo 11.2.a) Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil; y artículo 5.1 de la Ley 14/2010, de derechos y oportunidades de la infancia y la adolescencia). La protección del interesado (en este caso menor de edad) es una de las causas que podrían limitar el derecho de acceso del artículo 15 RGPD, de acuerdo con el artículo 15 RGPD.

La potestad parental se ejerce personalmente en interés de los hijos, tal y como reconoce el artículo 236-2 CCC, y el propio código civil regula determinados supuestos que pueden suponer la pérdida de la capacidad de los progenitores para ejercer la representación legal de los hijos menores .

La inexistencia de acuerdo entre las partes que alega la reclamante evidencia de que existen discrepancias en relación con la inscripción de la hija menor en el domicilio paterno, inscripción que debería contar, según la normativa con el acuerdo de ambos progenitores .

Los elementos expuestos también deberían primar el derecho de acceso a la madre frente al derecho a la protección de datos de su hija, salvo que existiera un conflicto de intereses entre ambas.

En este sentido, el artículo 236-18.2.c) del CCC, excluye la representación legal de los hijos: “c) Los actos en los que exista un conflicto de intereses entre ambos progenitores o entre el progenitor que ejerce la potestad y los hijos.”

Teniendo esto en cuenta, y ante las dudas que pueda haber respecto a eventuales discrepancias entre ambos progenitores en relación con el domicilio de la menor, ya efectos de descartar eventuales conflictos de intereses entre ambos progenitores, o con la hija menor, o cualquier otra circunstancia que se haya podido producir que suponga una limitación de la representación legal por parte de la reclamante, debería comunicarse al padre la existencia de la solicitud de acceso presentada por la madre, y se le informara que se procederá a comunicar la información sobre el empadronamiento de su hija, salvo que del trámite de audiencia resulte alguna circunstancia que deba comportar una limitación de este derecho de acceso.

VI

Por último, respecto al acceso a los datos personales que puedan constar en el expediente que se pretende consultar referidos exclusivamente al progenitor que solicita el empadronamiento, (incluidas en la hoja patronal o en la documentación acreditativa de la identidad o del domicilio de residencia a que se refieren los puntos 2.1 y 2.3 de la Resolución de 30 de enero de 2015), cabe decir de entrada que la normativa específica sobre el padrón no contempla cesiones de datos a terceros más allá de las previstas en otras administraciones públicas. Los artículos 40 TRLMRLC y 53 señalan, como se ha apuntado, el carácter confidencial de los datos contenidos en el padrón.

No se puede descartar que el acceso por parte de terceros a determinados datos personales pudiera resultar justificado al amparo de la legislación de transparencia, normativa de aplicación subsidiaria al régimen especial de acceso previsto en la normativa reguladora del padrón, si de la ponderación entre los diferentes derechos e intereses prevista en el artículo 24.2 de la LTC, resulta un interés superior que justifica la prevalencia de este frente del derecho a la protección de datos de la persona

La reclamante justifica el acceso alegando que dispone de la custodia compartida de la hija menor, y no existiendo acuerdo al respecto, el padre le habría empadronado en su domicilio de forma irregular. Estos hechos contradicen lo que según el Ayuntamiento habría declarado al padre en la Declaración Responsable firmada y que sirve al Ayuntamiento para proceder a la inscripción de la hija menor en el domicilio del declarante.

La dimensión privada o particular del derecho de acceso a la información pública se concreta en permitir a las personas acceder a la información que pueda tener interés por su esfera de intereses particulares y en este sentido, la finalidad del acceso juega un papel esencial a la hora de ponderar entre ambos derechos en juego.

Así lo ponen de manifiesto, el artículo 22.1 LTC, al prever que “1. Los límites aplicados al derecho de acceso a la información pública deben ser proporcionales al objeto y finalidad de protección. La aplicación de estos límites debe atender las circunstancias de cada caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y la información de la Ley 19 /2013, de transparencia estatal al establecer expresamente que es necesario tomar en consideración “La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho (...)”.

El artículo 236-11 CCC, prevé en el apartado 6, como se ha apuntado, que el progenitor que ejerce la potestad parental, salvo que la autoridad judicial disponga otra cosa, necesita el consentimiento expreso o tácito del otro para decidir el tipo de enseñanza de los hijos, para cambiar su domicilio si esto les aparta de su entorno habitual. A estos efectos, entiende que el consentimiento se ha conferido tácitamente si ha vencido el plazo de treinta días desde la notificación, debidamente acreditada, que se haya realizado para obtenerlo y el progenitor que no ejerce la potestad no ha planteado el desacuerdo según lo establecido en el artículo 236-13 CCC.

El artículo 236-13 CCC dispone que “En caso de desacuerdo sobre el ejercicio de la potestad parental, cualquiera de los progenitores puede recurrir a la autoridad judicial, que debe decidir habiendo escuchado al otro progenitor ya los hijos que hayan cumplido doce años o que, teniendo menos, tengan suficiente conocimiento.”

A su vez, la Resolución, de 30 de enero de 2015, prevé en casos como el que nos ocupa que “... en los supuestos de guarda y custodia de menores compartida por ambos progenitoras en períodos de tiempo muy equilibrados, si la sentencia judicial por la que se fija la misma no se pronuncia sobre el lugar de empadronamiento, el Ayuntamiento, siempre que sea conocedor de la situación, exigirá prueba documental de que existe mutuo acuerdo entre los progenitores antes de tramitar cualquier modificación del domicilio del menor y, en caso de que no se pueda acreditar el mutuo acuerdo, exigirá la presentación de una resolución judicial que se pronuncie expresamente sobre el empadronamiento, y no llevar a cabo la modificación en tanto no se aporte alguno de los documentos anteriores.(...)”

Teniendo en cuenta que las normas civiles y padronales prevén en estos casos que la decisión sobre el cambio de domicilio de los hijos menores sea una decisión acordada entre ambos progenitores, parece evidente que existe un interés legítimo en la reclamante para acceder a la información que le permita acreditar eventuales irregularidades producidas en el expediente de empadronamiento tramitado por el Ayuntamiento sin contar con su consentimiento, y ejercitar las acciones legales que considere oportunas en defensa de sus derechos e intereses o los de la hija menor.

En este sentido, el acceso de la reclamante al domicilio de residencia del padre que pueda constar en la hoja padronal resultaría justificado en la medida en que coincida con el de residencia de la hija menor. También podría estar justificado el acceso a la información que pueda constar en la declaración responsable (diferente a la referida a la propia reclamante) si ésta ha servido al Ayuntamiento para justificar la inscripción de la hija en el domicilio paterno.

El acceso de un tercero al domicilio de residencia de una persona afectaría directamente a la esfera de la privada de la persona afectada. En este caso, sin embargo, se trata del domicilio en el que reside la hija menor de edad. Ambos progenitores tienen, según la sentencia que acompaña al expediente, la guarda y custodia compartida. La normativa prevé que la decisión sobre el domicilio de la menor sea consensuada, y por tanto, admite que en estos casos, la información sobre el domicilio de residencia del progenitor que inscribe a los hijos menores en este domicilio sea conocida por el otro progenitor, con lo que las perspectivas de privacidad del padre solicitante se ven necesariamente limitadas en este caso.

Igualmente, el contenido de las declaraciones efectuadas por el padre que justifiquen el empadronamiento, podrá ser conocido por la reclamante, a efectos de que ésta pueda ejercer las acciones legales que considere oportunas. La normativa prevé esta declaración de forma excepcional cuando

conste la firma de ambos progenitores en la hoja padronal o con una autorización adjunta, salvo que la guarda y custodia no esté confiada exclusivamente al progenitor que realiza la solicitud. La disconformidad de la reclamante con un empadronamiento con el que debería haber estado de acuerdo, legitima a ésta para la obtención de la información sobre lo que alega el padre y que permite al Ayuntamiento prescindir de haber de pedir la autorización de la madre.

El acceso al resto de información personal referida al progenitor solicitante del empadronamiento que pueda constar en el expediente (como, la que se desprenda del título de propiedad, contrato de arrendamiento o cualquier otro documento acreditativo del domicilio de residencia) no parece ser relevante para el ejercicio de los derechos e intereses de la reclamante. Lo que pone de manifiesto la reclamante es la carencia de acuerdo entre ambos progenitores y las eventuales irregularidades que pueden haberse producido en este sentido, cuestión que está relacionada con la documentación acreditativa de la representación legal de la hija menor de edad que el Ayuntamiento haya utilizado para empadronarla. Teniendo esto en cuenta, y en aplicación del principio de minimización de los datos (art. 5.1.c) del RGPD), habría que evitar el acceso a la información que no sea estrictamente necesaria para alcanzar la finalidad perseguida.

Todo ello sin perjuicio de que del trámite de audiencia al progenitor afectado resulten circunstancias que justifiquen la limitación de acceso de la reclamante a dicha información.

Conclusiones

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la persona reclamante a la información propia ya la de su hija menor de edad que pueda constar en el expediente de empadronamiento de ésta en el domicilio paterno, en virtud de la capacidad de representación legal prevista en el artículo 12 LOPDGDD del LOPD, y el artículo en el artículo 136-18 del CCC.

Sin embargo, dado que de la información facilitada se desprende la existencia de un posible conflicto entre las partes, habrá que dar traslado de esta petición al padre para que pueda alegar si existe alguna circunstancia que deba comportar una limitación de ese derecho de acceso.

El acceso al resto de información referida al padre contenida en el expediente de empadronamiento, sólo resultaría justificado si ésta ha servido al Ayuntamiento para proceder a la inscripción de la hija en el domicilio paterno. De lo contrario, habría que limitar su acceso.

Barcelona, 21 de enero de 2020