

**Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente a la naturaleza de los datos de carácter personal y su posible comunicación a un partido político**

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde de un Ayuntamiento en el que se solicita el parecer de la Agencia en relación con la consideración de datos personales de determinados datos relativos a personas empadronadas y no empadronadas en el municipio, así como sobre la posibilidad de comunicar estos datos a un partido político determinado.

Analizadas la consulta y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

**I**

La consulta planteada se genera a partir de la petición de un partido político que solicita del Ayuntamiento determinados datos de personas empadronadas y no empadronadas en el municipio. En concreto, se solicita el nombre, apellidos y dirección de estas personas, pues se quiere enviar información a los vecinos del municipio.

A raíz de esta petición, la consulta del Ayuntamiento se desglosa en tres preguntas, que requieren un tratamiento diferenciado. En primer lugar, se pregunta si el nombre, apellidos y dirección de los vecinos del municipio que constan en el padrón tienen la consideración de datos personales. En segundo lugar, si los mismos datos de personas con segunda residencia en el municipio tienen carácter de datos personales. Por último, se consulta si puede accederse a la petición realizada por la entidad solicitante a efectos de acceder a la información mencionada.

La primera cuestión que hay que resolver es la naturaleza jurídica de los datos relativos al nombre, apellidos y dirección de determinados ciudadanos (estén o no empadronados en el municipio), a efectos de la protección que deben recibir. La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) define en su artículo 3.a los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Los datos objeto de la consulta son, por lo tanto, a todos los efectos, datos personales, en concreto son datos identificativos de personas físicas, y, por lo tanto, protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

El mismo artículo 3 de la LOPD, apartado d, considera tratamiento de datos el conjunto de operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar datos, así como las cesiones de datos derivadas de los mismos.

En consecuencia, cualquier tratamiento que realice el Ayuntamiento como responsable de determinados ficheros o tratamientos de datos de esos datos de carácter personal quedará sometido a los principios y disposiciones que se contienen en esta normativa, independientemente de la naturaleza y características del fichero de datos donde puedan contenerse los datos, es decir, independientemente de que los datos de carácter personal objeto de consulta puedan provenir del padrón municipal o de otros ficheros de datos.

**II**

Realizada esta primera consideración, la consulta plantea una comunicación o cesión de datos por parte del Ayuntamiento a una entidad determinada, en este caso un partido político. El régimen general de la comunicación de datos se define en el artículo 11.1 de la LOPD, que determina que los datos de carácter personal objeto de tratamiento únicamente pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el consentimiento previo de la persona interesada. Así pues, la norma general exige, para que exista una cesión de datos personales,

que las personas afectadas den su consentimiento, consentimiento que no es necesario, según precisa el apartado 2 del mismo artículo 11, en determinados casos. A los efectos que nos ocupan, el consentimiento no será necesario cuando la cesión esté autorizada en una ley.

Dado que la consulta que se plantea hace referencia principalmente al acceso a determinados datos de carácter personal del padrón municipal de habitantes, al referirse a los vecinos empadronados del municipio, conviene recordar que el padrón municipal de habitantes es la base de datos donde deben inscribirse las personas residentes en un municipio, y según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), su finalidad consiste en determinar la población del municipio, siendo requisito para adquirir la condición de vecino y sirviendo para acreditar la residencia y domicilio habitual (artículos 15 y 16 de la LRBRL). Además de estas funciones, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) contempla la elaboración del censo electoral a partir de los datos incluidos en el padrón, que también sirve para elaborar estadísticas oficiales. En concreto, la LOREG, en su artículo 41, regula el acceso a datos personales de los electores, así como a las listas y copias del censo electoral, que podrá ser utilizado exclusivamente para las finalidades previstas en la propia ley.

Complementariamente, el padrón también puede servir para la creación de ficheros o registros de población que tienen como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública a los interesados residentes en los respectivos territorios, en lo referente a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de sus competencias respectivas (disposición adicional segunda de la LOPD).

En consecuencia, el padrón contiene datos personales consistentes en el nombre y apellidos, domicilio habitual, fecha y lugar de nacimiento, número del documento nacional de identidad (o, para extranjeros, tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, además de aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral (artículo 16.2 de la LRBRL).

Para el caso objeto de consulta, es especialmente relevante mencionar el principio de calidad (artículo 4 de la LOPD). Según este principio, que se aplica a cualquier tratamiento de datos personales, ya sea público, como es el caso del padrón, como privado, los datos de carácter personal únicamente serán tratados para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

Así pues, con respecto a determinados datos contenidos en el padrón municipal, la excepción legal a la necesidad del consentimiento de las personas afectadas viene determinada por el artículo 16.3 de la LRBRL mencionado, según el cual los datos se cederán a otras administraciones públicas que lo soliciten sin el consentimiento de las personas interesadas únicamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

Exceptuando estos casos, y casos específicamente habilitados por la legislación aplicable, como cesiones a fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 22 de la LOPD), cesiones de datos en materia tributaria o de recaudación (disposiciones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) o cesiones de datos a instituciones y órganos jurisdiccionales (por aplicación del artículo 11.2.d de la LOPD), entre otros, sería necesario, como norma general, el consentimiento de las personas afectadas.

### III

Según el régimen previsto en la LOPD para la cesión de datos en general, como se ha apuntado, una de las excepciones admitidas para la comunicación de datos personales a terceros sin el consentimiento de la persona afectada es en virtud de la correspondiente habilitación legal (artículo 11 de la LOPD).

Exceptuando los casos citados en el apartado anterior de este informe, pueden existir otras finalidades a las que debe dar cumplimiento el municipio, como el ejercicio de las competencias legalmente reconocidas a los Ayuntamientos en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

En este contexto, los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, en calidad de miembros de la corporación que ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión, o bien como miembros de determinados órganos colegiados (artículos 19 y siguientes de la LRBRL), así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación con las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información. En concreto, la LRBRL establece que todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, o del presidente o presidenta, o de la Comisión de Gobierno, los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la corporación que sean necesarios para el desarrollo de su función (artículo 77).

Este concreto derecho de acceso a la información se desarrolla en las previsiones del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (artículos 14 a 16). Por lo tanto, dado que los concejales tienen atribuida por ley la facultad de consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento, únicamente para el ejercicio de las funciones que les corresponden, podría admitirse un acceso a los datos del padrón municipal a los concejales de la corporación local sin consentimiento de los afectados. En este caso, los datos únicamente podrían ser utilizados para el cumplimiento de la finalidad concreta prevista en la norma con rango de ley.

Las previsiones anteriores se refieren al acceso por parte de los miembros de las corporaciones locales a determinada información, caso que se encontraría regulado en los términos apuntados y que, dada la información de que se dispone, no es el que se plantea en la consulta del Ayuntamiento. El caso que se analiza hace referencia a una comunicación de datos a un partido político, independientemente de que pueda tener concejales en la corporación local, información que se desconoce. En cuanto a la comunicación de datos a un partido político, y a los efectos de lo previsto en la LOREG, como se ha apuntado en el apartado anterior de este informe, hay que tener en cuenta lo que dispone el artículo 41 de esta ley respecto al acceso a los datos del censo electoral: «5. Los representantes de cada candidatura podrán obtener al día siguiente de la proclamación de candidaturas una copia del censo [...] que podrá ser utilizado exclusivamente para las finalidades previstas en esta ley.

Alternativamente, los representantes generales podrán obtener en iguales condiciones una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas [...]».

En consecuencia, por todo lo expuesto, la comunicación de datos del padrón a un partido político para enviar información a los vecinos empadronados del municipio, según lo que dispone el régimen general del artículo 11 de la LOPD, requeriría el consentimiento de los afectados, dado que, en base a lo expuesto en la consulta, la cesión de datos no parece ajustarse, específicamente, a ninguna de las finalidades determinadas, explícitas y legítimas mencionadas, previstas en la normativa legal aplicable. De otro modo, una interpretación extensiva de las finalidades del padrón municipal que supusiera la habilitación para obtener los datos del padrón fuera de los casos especialmente previstos en la legislación aplicable no se adecuaría al régimen general indicado de la LOPD, en conexión con lo que dispone el artículo 4 de la misma ley.

Respecto a la consulta expuesta, también se requiere al Ayuntamiento el acceso a determinados datos, en concreto el nombre, apellidos y dirección, de las personas que tienen su segunda residencia en el municipio, por lo tanto, de personas no empadronadas en el municipio, datos que no estarán incluidos en el fichero público del padrón municipal, aunque puedan ser objeto de tratamiento en otros ficheros de datos responsabilidad del Ayuntamiento. En este caso resultará igualmente aplicable el régimen general de comunicación de datos previsto en el artículo 11 de la LOPD, y será necesario el consentimiento de los afectados, con la única excepción de que exista una norma con rango legal que habilite la comunicación de los datos, específicamente en relación con los datos de vecinos no empadronados en el municipio, sin necesidad del consentimiento de los afectados. No obstante, por la información de que se dispone, y para la finalidad que se apunta en la consulta, la comunicación de datos no se encontraría explicitada en ninguno de los casos mencionados y previstos en normas con rango de ley, más teniendo en

cuenta que no es posible identificar el fichero o tratamiento de datos que podría generar esta comunicación.

De conformidad con las consideraciones realizadas hasta ahora en relación con la consulta planteada sobre la comunicación de datos personales del padrón municipal, se adoptan las siguientes

### **Conclusiones**

Los datos identificativos objeto de la consulta se ajustan a la definición del artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que define los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Estos datos son, por lo tanto, a todos los efectos, datos personales, y por lo tanto protegidos por la normativa mencionada de protección de datos.

La comunicación de datos de carácter personal se rige por el régimen general establecido en el artículo 11 de la LOPD, según el cual los datos objeto de tratamiento únicamente pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el consentimiento previo de la persona interesada, a menos que, entre otros, la cesión esté autorizada por una ley, en cuyo caso no será necesario el consentimiento de la persona interesada.

El padrón municipal de habitantes es un registro que se configura como una base de datos de carácter personal, y por lo tanto le es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y deberán considerarse los principios y disposiciones que se contienen en esta norma.

La comunicación de datos del padrón a un partido político para enviar información a los vecinos empadronados del municipio, según lo dispuesto en el régimen general del artículo 11 de la LOPD, requeriría el consentimiento de los afectados, ya que, en base a lo expuesto en la consulta, la cesión de datos no parece ajustarse, específicamente, a ninguna de las finalidades determinadas, explícitas y legítimas previstas en la normativa legal aplicable.

Con respecto al acceso a datos de personas que tienen su segunda residencia en el municipio, por lo tanto, de vecinos no empadronados en el municipio, resultará igualmente aplicable el régimen general de comunicación de datos previsto en el artículo 11 de la LOPD, y será necesario el consentimiento de los afectados, con la única excepción de que exista una norma con rango legal que habilite la comunicación de los datos.