

**Dictamen en relación con la consulta planteada por una Administración pública relativa a la confección y publicación de los datos personales del censo electoral correspondiente a elecciones sindicales**

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito emitido por una Administración pública en el que se solicita la opinión de la Agencia sobre una reclamación presentada por una ciudadana ante la Comisión de Peticiones del Parlamento de Cataluña, relativa a la recogida y publicación de los datos personales del censo electoral correspondiente a las elecciones sindicales celebradas en una Administración pública.

Una vez analizada la petición y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

**I**

Mediante el escrito de reclamación, esta ciudadana sostiene que el Modelo 5.2 elaborado por esta Administración para las elecciones a delegados de personal en las Administraciones públicas es contrario a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) porque, en su opinión, se recogen en él datos que no son indispensables, ni siquiera necesarios, para la confección del censo electoral ni para su publicidad y, además, su publicación en los tablones de anuncios de los centros de trabajo hace posible que cualquier persona pueda acceder a estos datos personales y hacer un uso de ellos que sus titulares no han autorizado. Considera que en estos tablones de anuncios únicamente debería publicarse el número de DNI de cada trabajador y, por esta razón, solicita que se anule el referido Modelo 5.2 y que se modifique el artículo 14 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones a los Órganos de Representación del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, a fin de adecuarlo a la LOPD y al Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (en adelante, RLOPD).

**II**

La reclamación formulada se refiere a dos tratamientos de datos personales, que serían, por orden cronológico: el primero, la recogida de datos personales mediante el referido Modelo 5.2 a fin de confeccionar el censo electoral para las elecciones a delegados de personal en las Administraciones públicas; y el segundo, la publicación de este censo electoral en los tablones de anuncios de los centros de trabajo de esas Administraciones públicas.

La exposición seguirá este orden cronológico, aunque el segundo tratamiento se analizará con más detenimiento debido a que constituye el motivo fundamental de la reclamación.

**III**

En lo que se refiere a la *recogida de datos personales*, mediante el mencionado Modelo 5.2 se recogen datos de los funcionarios que tienen la condición de electores en las elecciones a los órganos de representación del personal en las Administraciones públicas en relación con las cuales la Administración pública que realiza la consulta es autoridad laboral o ejerce sus competencias, concretamente, en las elecciones a delegados de personal. Los datos que se recogen son: el nombre y los dos apellidos, el sexo, el NIF, la fecha de nacimiento y la fecha de antigüedad. Teniendo en cuenta que se considera «dato personal» cualquier información relativa a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a de la LOPD, artículo 5.f del RLOPD y artículo 2 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995), hay que afirmar que todos estos datos se consideran datos personales, ya que, o bien se trata de un dato que por sí solo identifica a cada uno de los trabajadores electores, o bien se trata de un dato que, una vez relacionado con los otros datos, permite identificarlos. Los datos personales que se recogen mediante este formulario sirven para confeccionar el censo electoral.

Por lo tanto, como cualquier tratamiento de datos personales, la recogida de estos datos personales debe respetar los principios previstos en la LOPD. Así, entre otros, hay que tener en cuenta el *principio de calidad de los datos*, recogido al artículo 4.1 de la LOPD, según el cual «los

datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido». También hay que tener en cuenta el principio o regla general del *consentimiento del afectado*, recogido en el artículo 6 de la LOPD, que dispone en su apartado 1 que «el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa». El apartado 2 de ese mismo artículo contiene otros supuestos en los que se excluye la obligatoriedad de obtener el consentimiento del afectado, por ejemplo, cuando se recogen datos personales para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, cuando se refieren a las partes de un contrato o precontrato de una relación de negocio, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento, entre otros.

Teniendo en cuenta que la recogida de los datos personales mencionados se realiza sin tener el consentimiento previo de los afectados (los trabajadores de la Administración pública correspondiente), es preciso analizar si la normativa aplicable o alguna otra excepción legítima su tratamiento.

En el caso presente, resulta aplicable la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que aunque en buena parte ha sido derogada por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, continúa vigente en cuanto a ciertos preceptos y con carácter de normativa básica hasta que se determine el procedimiento electoral general. En lo que aquí nos interesa, de la Ley 9/1987 se desprende lo siguiente: la Administración pública debe facilitar el censo de funcionarios para la celebración de las elecciones (art. 21); la mesa electoral coordinadora tiene las funciones de determinar la lista de electores (art. 25.3.d) y fijar los criterios que deben tenerse en cuenta en el proceso electoral (art. 25.3.b); en el caso de elecciones a delegado de personal, el órgano gestor de personal se encarga de remitir el censo de funcionarios a los componentes de la mesa electoral ajustándose a un modelo normalizado y la mesa electoral se encarga de hacer público el censo entre los trabajadores con indicación de quiénes son los electores (art. 26.2); por último, también se indica cómo deben escogerse los miembros de la mesa electoral coordinadora y de las restantes mesas electorales, siguiendo criterios de antigüedad y de edad de los funcionarios (art. 25.2).

Los datos concretos que se recogen mediante el modelo normalizado de censo laboral de funcionarios, así como los que se recogen en el modelo normalizado del censo de electores que se confecciona a partir del primero no se han determinado legalmente, sino por vía reglamentaria. En concreto, el artículo 14 del Real Decreto 1846/1994, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones a Órganos de Representación del Personal al Servicio de la Administración General del Estado, el cual es aplicable a las Administraciones públicas de Cataluña, sea directamente o como derecho supletorio (art. 1.5 RD 1846/1994), dispone lo siguiente:

«1. La Administración remitirá a los funcionarios que deban constituir la mesa electoral coordinadora o, en su caso, a la mesa electoral única el censo de funcionarios ajustado al modelo normalizado, en el término de doce días hábiles desde la recepción del escrito de promoción de elecciones.

»En el censo mencionado se hará constar el nombre, dos apellidos, sexo, fecha de nacimiento, documento nacional de identidad y la antigüedad reconocida en la función pública de todos los funcionarios de la unidad electoral.

»2. La mesa electoral coordinadora confeccionará la lista de electores, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 9/1987, con los medios que le habrá de facilitar la Administración.

»En caso de elecciones a Juntas de Personal, la lista se hará pública en los tablones de anuncios mediante su exposición durante un tiempo no inferior a setenta y dos horas.

»Una vez recibidas las reclamaciones a la lista provisional, presentadas hasta veinticuatro horas después de haber finalizado el plazo de exposición citado en el apartado anterior, la mesa electoral coordinadora las resolverá y publicará la lista definitiva de electores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización del trámite descrito anteriormente. En el mismo plazo determinará el número de representantes que hayan de ser elegidos en la unidad electoral, de conformidad con los artículos 5 y 8 de la Ley 9/1987.»

De la lectura del artículo 14 del Real Decreto 1846/1994 se desprende que los datos que se prevé recoger mediante el controvertido Modelo 5.2, aprobado por la Orden TRI/42/2006, de 30 de enero, por la que se aprueban los Modelos de impresos de los procesos electorales en los órganos de representación de las trabajadoras y trabajadores en la empresa y en los órganos de representación del personal de las Administraciones públicas, son los mismos datos que indica el mencionado artículo 14 del Real Decreto 1846/1994, excepto el dato consistente en el documento nacional de identidad o DNI, ya que el Modelo 5.2 indica que se recogerá el NIF de los trabajadores, mientras que el Real Decreto 1846/1994 se refiere al DNI. Esta diferencia puede considerarse irrelevante desde el punto de vista del derecho a la protección de datos si tenemos en cuenta que, en la práctica, a menudo se utilizan el DNI o el NIF indistintamente o para una misma finalidad, y por el hecho de que se trata de datos personales cuyo tratamiento se percibe con el mismo grado de injerencia en el derecho a la protección de datos.

Con respecto a la recogida de los datos consistentes en la fecha de nacimiento y la antigüedad de los funcionarios, hay que tener en cuenta que el artículo 25.2 de la mencionada Ley 9/1987 regula la elección de los presidentes y de los vocales de las mesas electorales coordinadoras, según criterios de edad y de antigüedad de los funcionarios, como sigue:

«2. La mesa electoral coordinadora estará formada por el Presidente, que será el funcionario de más antigüedad, de acuerdo con el tiempo de servicios reconocido y dos Vocales que serán los funcionarios de mayor y menor edad de entre los incluidos en el censo correspondiente.

»Los Presidentes y Vocales de las demás Mesas electorales serán los que sigan en más antigüedad, mayor y menor edad en la misma unidad.

»El Vocal de menor edad actuará de Secretario. Se designarán suplentes a aquellos funcionarios que sigan a los titulares de la mesa electoral en el orden indicado de antigüedad o edad.»

En lo que se refiere al dato consistente en el sexo de los funcionarios, de la normativa expuesta no se desprende ninguna justificación concreta para recoger este dato más allá de la finalidad general de conseguir identificar mejor a los funcionarios electores, de modo que la recogida de este dato se considera legítima en la medida en que sirva para la consecución de dicha finalidad. Por otra parte, también podría valorarse la oportunidad de recoger este dato si la norma de creación del fichero donde se recogen estos datos prevé de entre sus finalidades la realización de estadísticas o estudios. Si éste fuera el caso, la recogida de este dato también estaría legitimada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, ya que esta norma establece que dichos estudios o estadísticas deben incluir la variable sexo a fin de garantizar la integración de manera efectiva de la perspectiva de género en la actividad ordinaria de los servicios públicos.

De las normas mencionadas se desprenden dos conclusiones: la primera, con respecto a la recogida de datos personales, que el artículo 14 del Real Decreto 1846/1994 es conforme con la normativa de protección de datos, ya que los datos que prevé recoger sirven a la finalidad general de identificar a los funcionarios que son electores —elemento imprescindible para la confección del censo electoral, así como para la constitución de las mesas electorales—; y la segunda, con respecto al mencionado Modelo 5.2, que la previsión de recoger los datos personales consistentes en el nombre y dos apellidos, el sexo, el DNI o NIF, la fecha de nacimiento y la antigüedad de los funcionarios de la unidad electoral es correcta, ya que se limita a recoger los mismos datos que constan en el Real Decreto 1846/1994, los cuales son, en definitiva, necesarios para la consecución del proceso electoral.

Así pues, aunque es cierto que, como regla general, el tratamiento de datos de carácter personal requiere el consentimiento del afectado, en este caso la recogida de estos datos personales se considera, en primer lugar, legítima en la medida en que la Administración pública correspondiente recoge y facilita estos datos en cumplimiento de sus obligaciones laborales derivadas de su condición de empleador o empresario y relativas a la celebración de elecciones sindicales para la elección de representantes de los trabajadores, ex artículo 6 de la LOPD. En segundo lugar, la recogida de estos datos se considera proporcionada a la finalidad perseguida, que no es otra que la determinación de la lista electoral y de los miembros de las mesas electorales para la celebración del proceso electoral correspondiente a las elecciones sindicales a delegados de personal.

#### IV

La cuestión es más dudosa con respecto a la *publicación de los datos personales* recogidos mediante el mencionado Modelo 5.2.

La publicación de datos personales comporta la comunicación o cesión de datos por parte del responsable del tratamiento de estos datos a personas diferentes del afectado (trabajadores de la Administración pública correspondiente). Sobre la figura de la *comunicación o cesión de datos*, el apartado 1 del artículo 11 de la LOPD contiene la regla general según la cual «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». Sin embargo, el apartado 2 del mismo artículo prevé que será posible la cesión, entre otros supuestos, «cuando la cesión está autorizada en una ley» (art. 11.2.a).

El artículo 26.2 de la Ley 9/1987 dispone que la mesa electoral «hará público entre los trabajadores el censo con indicación de quiénes son los electores». Parece que, a priori, esta previsión legal legitimaría *ex lege* la publicación de los datos personales mencionados entre los trabajadores del centro donde se celebran elecciones. Como limitación importante habría que destacar, *sensu contrario*, que no se permitiría el acceso a personas diferentes de los trabajadores, es decir, habría que realizar la publicación de tal manera que no pudieran acceder a los datos otras personas, como por ejemplo, trabajadores de otra Administración pública, ciudadanos o incluso trabajadores de la misma Administración que estén adscritos a otra unidad administrativa, ente, organismo, etc.

No obstante, surge una duda con respecto a cuál debe ser el contenido de las listas de electores o censo electoral que se haga público. De este precepto considerado aisladamente podría desprenderse que la mesa debe hacer público un censo de electores que contuviese los mismos datos personales que aparecen en el censo laboral e indicase cuáles son electores de entre todos los funcionarios. Pero estrictamente hay que reconocer que el precepto legal no concreta cuál tiene que ser el contenido del censo electoral ni tampoco especifica si deben publicarse todos los datos que se recogen en dicho censo electoral, ni de qué manera deben publicarse.

El mencionado artículo 14 del Real Decreto 1846/1994 desarrolla la previsión legal regulando en apartados diferentes el censo de funcionarios o *censo laboral* y la lista de electores o *censo electoral*:

Con respecto al *censo laboral*, del precepto se desprende con claridad cuáles son los datos que debe contener el censo laboral: el nombre y dos apellidos, el sexo, la fecha de nacimiento, el DNI y la antigüedad de los funcionarios de la unidad electoral correspondiente.

En cambio, con respecto al *censo electoral* no queda claro si el contenido de éste debe ser el mismo que el del censo laboral, ya que la expresión utilizada es ambigua o inconcreta; el precepto señala que «la mesa electoral coordinadora confeccionará la lista de electores de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 9/1987, *con los medios que le habrá de facilitar la Administración*». Y, como decíamos, el artículo 26.2 de la Ley 9/1987 sólo exige la indicación de los funcionarios que son electores.

Así pues, de la normativa expuesta se desprende que las mesas electorales deben elaborar un censo electoral a partir del censo laboral que le proporcione la Administración pública correspondiente y que, a partir de esta información, deben publicar una lista de electores entre los trabajadores de la unidad electoral correspondiente.

Con respecto al contenido de la *lista de electores*, y teniendo en cuenta la necesaria ponderación de los derechos fundamentales en juego, puede interpretarse que las mesas electorales disponen de cierto margen de discrecionalidad en la confección de las listas electorales que deben quedar expuestas al público, siempre que respeten el mandato legal, de lo que se desprende que hay que confeccionar una lista en la que se indiquen cuáles son los funcionarios de la unidad electoral (1) y cuáles de éstos son electores (2).

Por lo tanto, el cumplimiento del mandato legal exige que se incluyan en las listas que quedarán expuestas al público los datos personales consistentes en el nombre y los apellidos de los funcionarios, ya que es el dato personal que más directa y fácilmente los identifica. A continuación de este dato, el mandato legal sólo obliga a indicar si se consideran o no electores.

Lo expuesto hasta ahora nos lleva a concluir que, en lo relativo a la *publicación de los datos personales* mencionados, el artículo 14 del Real Decreto 1846/1994 es conforme con la normativa sobre protección de datos personales por la sencilla razón que esta norma no especifica la publicación de ningún dato personal diferente del nombre y los apellidos y su condición de electores.

Una vez aclarado que del R. D. 1846/1994 no puede desprenderse la necesidad de exponer al público los datos relativos a DNI, sexo, edad o antigüedad, es preciso analizar si su exposición al público resulta adecuada desde el punto de vista del principio de calidad de los datos (art. 4 LOPD).

Con respecto a los datos personales relativos al sexo, la fecha de nacimiento y la fecha de antigüedad, hay que tener en cuenta que la finalidad de la publicación del censo electoral es fundamentalmente permitir a los funcionarios comprobar si están inscritos como electores y, por lo tanto, si pueden ejercer el derecho de voto. Al mismo tiempo, pero de manera secundaria, la publicación del censo electoral cumple con el requisito de transparencia que debe regir el proceso electoral, ya que permite controlar que los otros funcionarios que votarán tienen efectivamente la condición de electores. Estas finalidades pueden alcanzarse sin necesidad de publicar el sexo, la fecha de nacimiento y la fecha de antigüedad de los funcionarios.

Más dudosa sería la inclusión del DNI (o NIF). Esta inclusión podría considerarse necesaria si se tiene en cuenta la posibilidad de que existan funcionarios con el mismo nombre y apellidos, ya que de ser así habría que incluir otro dato personal a fin de identificarlos. Pero, desde luego, la escasa probabilidad de que esto suceda hace poco justificable la inclusión de dicho dato.

Por esta razón, con independencia de que el modelo 5.2 pueda resultar adecuado a efectos de confeccionar los censos que deben tenerse en cuenta para la formación de las mesas y más adelante para que las mesas puedan identificar a las personas que participen en el proceso de votación, no parece necesario, a la vista de las finalidades de la exposición pública de la lista de electores, que se expongan al público los datos relativos al sexo, la fecha de nacimiento y la fecha de antigüedad, como tampoco el DNI o NIF, salvo que, con respecto a este último dato, se dé realmente el caso de la duplicidad del nombre y los dos apellidos.

## **Conclusiones**

De acuerdo con la normativa analizada, es legítimo que el órgano competente recoja los datos personales consistentes en el nombre y dos apellidos, el DNI (o NIF), la fecha de nacimiento y la antigüedad de los trabajadores de una unidad electoral para la celebración de las elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en las Administraciones públicas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la normativa sobre protección de datos, se considera que la publicación de los datos consistentes en el DNI (o NIF), la fecha de nacimiento y la

antigüedad de estos trabajadores en el tablón de anuncios de la unidad electoral correspondiente puede vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los electores, ya que estos datos no son necesarios para el cumplimiento de la finalidad primera de la publicación de las listas de electores, que no es otra que saber si un funcionario se considera o no elector.