

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un Ajuntament sobre la difusió de dades del cens electoral

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'Ajuntament, en què es demana dictamen a l'Autoritat, en relació amb la difusió i exposició pública de les llistes del cens electoral als col·legis electorals, tenint en compte el que disposa la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'un escrit de la Junta Electoral de Zona de la província, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

A arrel d'un incident que s'hauria produït en les passades eleccions autonòmiques entorn a la lliure disposició o no a les meses electorals de les llistes del cens electoral, en relació amb el qual s'aporta l'escrit que la Junta Electoral de Zona hauria tramès en resposta a les consideracions de l'Ajuntament, aquest formula la següent pregunta:

Considerant que la LOREG és de 1985 i per tant anterior a la legislació en matèria de protecció de dades, l'exposició pública i/o la lliure disposició de les llistes del cens electoral als col·legis electorals no s'hauria d'entendre actualment en el marc de la LOPD i el seu desenvolupament posterior?

La consulta s'acompanya de l'escrit de la Junta Electoral de Zona de la província, adreçat a l'alcalde, en què s'explica l'acord de la dita Junta, que resumim a continuació:

Segons la Junta, de conformitat amb l'article 85 de la LOREG, el dret a votar s'acredita per la inscripció en els exemplars certificats de les llistes del cens, essent lògic que els votants puguin comprovar amb caràcter previ a dipositar el vot, la seva inclusió en les llistes del cens electoral. En l'escrit de la Junta es conclou que, ateses les objeccions oposades des del punt de vista de la LOPD (objeccions sobre les quals aquesta Autoritat no té més informació), aquestes no poden ser considerades, des del moment que l'article 2.3.a) de la LOPD exclou del seu àmbit els fitxers de dades personals elaborats en l'àmbit de l'administració electoral.

D'entrada, val a dir que la consulta es refereix a la relació entre dos drets constitucionals, això és, el dret de sufragi, tant actiu com passiu (article 23 de la Constitució) i el dret a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 Constitució). Ambdós es configuren com a drets fonamentals i drets subjectius, com la resta dels drets previstos en el capítol segon del títol primer de la Constitució. A partir d'això, a ambdós drets els resulta d'aplicació el que preveu l'article 53.1 de la Constitució:

“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a).”

És a dir, en tractar-se en un i altre cas de drets fonamentals i subjectius, tant el dret de sufragi com el dret a la protecció de dades personals vinculen els poders públics i resulten d'aplicació directa per la seva inclusió en la Constitució, a banda que l'exercici d'aquests drets pugui ser objecte de posterior desenvolupament legislatiu (en concret, amb reserva de llei orgànica, per aplicació del que disposa l'article 81.1 de la Constitució, al qual ens remetem).

Així s'ha produït en ambdós casos: Pel que fa al dret de sufragi a través de la LOREG de 1985, i a través de la LORTAD (primera Llei orgànica reguladora del tractament automatitzat de dades, de 1992, ja derogada), i actualment a través de la LOPD i el seu desenvolupament normatiu (RLOPD).

Constatat això, i en relació amb la pregunta formulada, cal entendre que el fet que el desenvolupament legislatiu d'un dret fonamental (en aquest cas, el dret de sufragi concretat per la LOREG) sigui anterior o posterior al desenvolupament legislatiu d'un altre dret fonamental (el dret a la protecció de dades personals), no desvirtua ni afecta a la plena aplicació d'aquest altre dret fonamental.

L'article 2.3.a) de la LOPD estableix el següent en relació amb l'àmbit d'aplicació de la pròpia Llei:

“3. Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales:

a) Los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral.(...)

Aquesta Autoritat ha analitzat la relació entre ambdós drets fonamentals, als efectes, en concret, de valorar el necessari respecte pel dret fonamental a la protecció de dades personals en el context de la normativa sobre l'exercici del dret a vot en diversos dictàmens. En concret, en el Dictamen 3/2010, en relació amb una consulta sobre el vot electrònic amb vistes a l'elaboració de la Proposició de Llei electoral de Catalunya, i en el Dictamen 20/2010, en relació amb l'ús del cens per part dels interventors de partits polítics, que es poden consultar a la pàgina web: www.apd.cat.

Més enllà de les qüestions de fons analitzades en els citats Dictàmens, als efectes que ara ens ocupen, recuperem el que es posava de manifest en relació amb el citat article 2.3.a) de la LOPD (Fonament Jurídic II del Dictamen 20/2010):

“(…)

En conseqüència, la LOPD i la seva normativa de desplegament només resulten d'aplicació en aquelles previsions expressament previstes a la mateixa LOPD. I el cert és que en la LOPD no figura cap altra referència expressa a la matèria electoral, tret de la ja esmentada continguda a l'article 2.3.a), que una referència colateral inclosa a la disposició addicional segona per tal d'habilitar que l'Administració General de l'Estat i les administracions de les Comunitats Autònomes puguin sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística una còpia actualitzada del fitxer format amb les dades de nom, cognoms, domicili, sexe i data de naixement que consten en el padró municipal d'habitants i en el cens electoral corresponents als territoris en què exerceixen les seves competències.

Ara bé, que no resulti d'aplicació la LOPD ni la seva normativa de desplegament no implica que no s'hagi de respectar el dret fonamental a la protecció de dades. Ans al contrari, trobem previsions tant a nivell constitucional (18.4 CE) com a nivell estatutari (31 EAC) i jurisprudencial (SSTC 290/2000 i 292/2000), com també en la normativa electoral general que requereixen que la normativa electoral hagi de preveure les garanties necessàries per a la protecció d'aquest dret. D'altra banda a nivell internacional trobem també un tractat internacional, la Convenció 108 per a la protecció de les persones pel que fa al tractament automatitzat de dades de caràcter personal, feta a Estrasburg el 28 de gener de 1981, ratificada per Espanya el 27 de gener de 1984, i que vincula igualment l'Estat espanyol i forma part de l'ordenament jurídic (96.1 CE), que també resultarà d'aplicació en matèria electoral.

(…)

El dret a la protecció de dades actuarà per tant com una garantia d'altres drets reconeguts en l'ordenament jurídic com ara el dret de vot i en concret el seu caràcter lliure i secret.”

Tal i com ha manifestat anteriorment aquesta Autoritat, certament el dret fonamental a la protecció de dades no esgota la seva finalitat en si mateix sinó que té una naturalesa instrumental al servei d'altres drets o interessos dignes de protecció. Així ho ha posat de manifest el Tribunal Constitucional, en la Sentència 292/2000:

“De ahí la singularidad del derecho a la protección de datos, pues, por un lado, su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad, ya que el derecho fundamental a la protección de datos extiende su garantía no sólo a la intimidad en su dimensión constitucionalmente protegida por el art. 18.1 CE,

*sino a lo que en ocasiones este Tribunal ha definido en términos más amplios como esfera de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada, inextricablemente unidos al respeto de la dignidad personal (STC 170/1987, de 30 de octubre, FJ 4), como el derecho al honor, citado expresamente en el art. 18.4 CE, e igualmente, en expresión bien amplia del propio art. 18.4 CE, al pleno ejercicio de los derechos de la persona. **El derecho fundamental a la protección de datos amplía la garantía constitucional a aquellos de esos datos que sean relevantes para o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, sean o no derechos constitucionales y sean o no relativos al honor, la ideología, la intimidad personal y familiar a cualquier otro bien constitucionalmente amparado.***

El dret a la protecció de dades actuaria per tant com una garantia d'altres drets reconeguts en l'ordenament jurídic com ara el dret a la intimitat o el dret de vot, entre d'altres, i en concret, del caràcter lliure i secret del vot.

Destaquem que la LOREG preveu, entre d'altres qüestions, que ningú no pot ser obligat o coaccionat sota cap pretext en l'exercici del seu dret de sufragi, ni a revelar el seu vot (art. 5); que l'Administració electoral té per finalitat garantir en els termes de la mateixa llei la transparència i objectivitat del procés electoral i el principi d'igualtat (art. 8.1); que cometen delictes aquells que amb violència o intimidació pressionen els electors per a que no usin el seu dret de vot, o l'exercitin contra la seva voluntat o descobreixin el secret del vot (art. 146.1.b) i 86.1 de la LOREG).

Aquestes i altres previsions de la LOREG són mostra de la relació inextricable del dret de vot amb altres drets fonamentals com ara el dret a la intimitat i el dret a la protecció de dades personals que, com hem apuntat, actua de garantia dels altres drets.

En qualsevol cas, el respecte pel dret fonamental a la protecció de dades (article 18.4 de la CE) ha de quedar assegurat, també en relació amb el tractament de dades personals en el context de l'àmbit d'aplicació de la LOREG.

III

Fetes les anteriors consideracions, i per la informació de què es disposa, la consulta té l'origen en un "incident" que s'hauria produït entorn a la lliure disposició o no a les meses electorals de les llistes del cens electoral. Com s'ha apuntat, l'escrit de la Junta fa especial esment que, de conformitat amb l'article 85 de la LOREG, el dret a votar s'acredita per la inscripció en els exemplars certificats de les llistes del cens, "*essent lògic que els votants puguin comprovar amb caràcter previ a dipositar el vot, la seva inclusió en les llistes del cens electoral*".

Segons s'informa en la consulta, "*la resolució de la Junta electoral de Zona ens obligà a la seva lliure disposició en base a l'exclusió prevista en l'article 2.3.a) de la llei 15/1999, sobre protecció de dades*".

Veiem, doncs, que la consulta es centra principalment en la posada a disposició o exposició pública de les llistes de cens al col·legi electoral, en celebrar-se eleccions, per tal que els votants la puguin consultar.

Vist que l'exposició pública i/o la lliure disposició de les llistes del cens electoral als col·legis electorals s'ha d'entendre sotmesa a allò que disposi la LOREG i la seva normativa de desenvolupament, veiem a continuació quines són les previsions rellevants a aquests efectes.

D'entrada, l'article 85 de la LOREG, esmentat en l'escrit de la Junta, preveu que:

- “1. El derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por certificación censal específica y, en ambos casos, por la identificación del elector , que se realiza mediante documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular o, además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia.*
- 2. Los ejemplares certificados de las listas del censo a los que se refiere el párrafo anterior contendrán exclusivamente los ciudadanos mayores de edad en la fecha de la votación.*
- 3. Asimismo, pueden votar quienes acrediten su derecho a estar inscritos en el censo de la Sección mediante la exhibición de la correspondiente sentencia judicial.*

(...)”

Per a elaborar el cens electoral, la LOREG preveu el tractament d'una sèrie de dades amb l'objecte i finalitat principals de gestionar l'exercici del dret a vot dels ciutadans (article 23 de la Constitució espanyola). Amb anterioritat al dia de les eleccions, es configura un dret d'accés i consulta a les dades del cens electoral, a favor dels electors. Sobre això ens remetem a les previsions de l'article 38, en relació amb la posada a disposició dels interessats del cens actualitzat, i de l'article 39 de la LOREG, en referència a la rectificació del cens en període electoral; el Reial decret 1799/2003, de 26 de desembre, desenvolupa el procediment de consulta del cens electoral a què es refereix l'article 39, citat, de la LOREG. En aquest procediment es preveu que els electors han de poder consultar les llistes del cens, en les condicions previstes, tant en format paper com, si s'escau, a través d'Internet.

D'altra banda, pel que fa a l'ús de les llistes electorals per part dels interventors dels partits polítics, aquesta Autoritat ja s'ha pronunciat al respecte en el Dictamen 20/2010, ja esmentat.

Pel que fa a l'accés per part dels electors a les llistes de lliure disposició a les meses electorals en el dia de les eleccions, fem avinent el següent.

Com ja s'ha dit, segons disposa l'article 85.1 de la LOREG (esmentat en l'escrit de la Junta que acompanya a la consulta), el dret a votar s'acredita per la inscripció en els exemplars certificats de les llistes del cens. D'entrada, doncs, sembla lògic que els

electors puguin comprovar el mateix dia de les eleccions, independentment de què ho hagin fet amb anterioritat, que es troben inclosos en les corresponents llistes.

L'article 86.2 de la LOREG disposa que els electors només poden votar en la secció, i dins d'aquesta, en la mesa electoral que els correspon, tret del que disposa l'article 79.1 (article que es refereix al vot dels interventors). D'aquesta previsió també podríem derivar, d'entrada, que els electors han de poder consultar *in situ* i el mateix dia de les eleccions, les llistes on figuren inscrits, per comprovar a quina mesa s'han de dirigir per exercir el seu dret de vot.

En el marc d'aquestes previsions, i de forma expressa, l'article 3 del Reial decret 1799/2003, al qual ja ens hem referit, disposa, pel que fa a les llistes de votació, que:

“1. En los locales electorales se dispondrá de dos ejemplares de listas de votación: uno, para uso de la mesa, y otro, para exposición al público en el local. Los ayuntamientos están obligados a retirar, inmediatamente después de finalizada la votación, las listas de exposición y a su posterior destrucción.

2. Los electores incluidos en la lista de votación de la mesa electoral estarán ordenados alfabéticamente por apellidos y nombre, en listas separadas para españoles residentes en el municipio, españoles residentes en el extranjero (elecciones municipales y locales) y nacionales de otros Estados (elecciones municipales y locales/elecciones al Parlamento Europeo).

3. Las listas de los españoles residentes en el extranjero para el escrutinio por la Junta Electoral competente, estarán ordenadas alfabéticamente por apellidos y nombre incluyendo a todos los electores residentes en el extranjero inscritos en su ámbito.”

Com veiem, el marc normatiu que regula el dret de vot preveu expressament que cal exposar, en cada local on es celebren les eleccions, una llista dels electors per a la seva consulta pública. També es preveu quines dades personals han de figurar en les llistes de votació (article 4 del Reial decret 1799/2003).

En aquest dictamen ja s'ha fet avinent que el dret a la protecció de dades personals actua com a garantia de l'exercici d'altres drets, i que el respecte pel dret fonamental a la protecció de dades ha de quedar assegurat, també en relació amb el tractament de dades personals en el context de l'àmbit d'aplicació de la LOREG.

Sens perjudici que la normativa aplicable permet l'exposició de les llistes d'electors tal i com s'ha exposat, des de la perspectiva de la protecció de dades personals probablement es podrien trobar fórmules alternatives de tractament de les dades dels electors més respectuoses amb els principis de la protecció de dades personals.

Això podria portar des de la perspectiva de la protecció de dades a una limitació o modificació de les dades personals que han de ser objecte d'exposició pública. Per exemple, es podria plantejar si, per a la finalitat que els electors coneguin en quina

mesa electoral han d'exercir el seu dret de vot, és necessari que consti, en les llistes públiques, l'adreça d'aquests electors.

En la mateixa línia, es podrien plantejar sistemes de consulta de les llistes d'electors - sempre partint de les previsions normatives existents-, més respectuosos amb la protecció de dades. Amb les previsions actuals, les llistes que s'exposen el dia de les eleccions en els col·legis electorals són accessibles a qualsevol persona que les vulgui consultar. Determinats sistemes, com ara la consulta telemàtica limitada a les pròpies dades de cada elector, o la instal·lació de punts d'informació dins el col·legi electoral on es facilitessin només aquelles dades que l'elector necessita per exercir el seu vot, podrien permetre un accés més individualitzat o restringit a la informació personal que consta en les llistes en qüestió. Així s'evitaria l'accés a dades personals dels electors per part de tercers, accés que en principi (o en general) no sembla necessari.

Sigui com sigui, és clar que la LOREG i la seva normativa de desenvolupament disposa que els electors han de poder accedir a les llistes del cens al llarg del procés electoral, és a dir, tant de forma prèvia com el mateix dia de les eleccions, en els termes i condicions que la citada normativa preveu.

IV

Finalment, convé fer recordatori de la previsió de l'article 41.6 de la LOREG, segons el qual:

“Excepcionalmente y por razones debidamente justificadas, podrá excluirse a las personas que pudieran ser objeto de amenazas o coacciones que pongan en peligro su vida, su integridad física o su libertad, de las copias del censo electoral a que se refiere el apartado 5 del presente artículo.”

L'article 41.5, esmentat, es refereix a l'obtenció de còpies del cens per part de les candidatures, i també a les còpies del cens electoral de què han de disposar les Junes Electorals de Zona, corresponents al seu àmbit.

Des del moment que la LOREG permet excloure la informació sobre una persona del cens, per aplicació de l'article 41.6, citat, aquesta informació ja no haurà de ser objecte tampoc d'exposició pública en el context de la consulta, és a dir, caldria excloure-la de les llistes electorals, en els termes previstos en la norma citada.

Al respecte, el Reial decret 1799/2003, citat, disposa en el seu article 6 que:

“1. De acuerdo con el art. 41.6 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, podrá excluirse de las copias del censo electoral a las personas que pudieran ser objeto de amenazas o coacciones que pongan en peligro su vida, su integridad física o su libertad.”

2. Las decisiones de exclusión adoptadas por la autoridad competente, según la Orden INT/646/2003, de 14 de marzo, serán remitidas a la Oficina del Censo Electoral conforme se vayan produciendo y serán también remitidas o puestas en conocimiento de los solicitantes de dicha exclusión.

3. A los efectos de conformar las copias del censo electoral que se entreguen en un proceso electoral, la Oficina del Censo Electoral repercutirá en éstas las decisiones de exclusión recibidas de la Secretaría de Estado de Seguridad antes del décimo sexto día posterior a la convocatoria electoral.

En otro caso, la exclusión tendrá efecto en próximas convocatorias electorales.”

(L'Ordre INT/646/2003, de 14 de març, citada, concreta les instruccions per al compliment del que disposa l'article 41.6 de la LOREG.)

Aquestes previsions portarien, doncs, i sempre en els termes previstos en la normativa reguladora dels processos electorals, a excloure la informació personal de determinades persones, en els termes apuntats, de les llistes del cens. Aquesta és una possibilitat que caldrà tenir en compte, en cas que es plantegi, als efectes de la consulta formulada.

Per tot això es fan les següents,

Conclusions

En atenció al que disposa l'article 2.3.a) de la LOPD, l'exposició pública i/o la lliure disposició de les llistes del cens electoral als col·legis electorals, s'ha d'entendre sotmesa a allò que disposa la LOREG i la seva normativa de desenvolupament, sens perjudici del necessari respecte pel dret fonamental a la protecció de dades personals.

La normativa aplicable al tractament de les dades dels electors amb la finalitat d'exercir el dret de vot, és a dir, la LOREG i la seva normativa de desenvolupament, determina la forma com els electors han de poder accedir a les llistes del cens, al llarg del procés electoral, tant de forma prèvia com el mateix dia de les eleccions.

L'exposició pública de les llistes del cens, en els termes apuntats, és legítima, d'acord amb la normativa vigent, sens perjudici de la sol·licitud d'exclusió de les dades de determinada persona, i dels efectes que això pot comportar, en atenció al que disposa la normativa.

Barcelona, 25 de febrer de 2011