



N/REF: 010566/2018

La consulta plantea resulta conforme a Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, la utilización del censo electoral o en su caso del Padrón Municipal de habitantes por parte del Ayuntamiento para llevar a cabo una consulta para que los vecinos voten los proyectos de inversiones municipales.

En primer lugar y respecto a la posibilidad de acceso a los datos del Censo Electoral y su utilización con las finalidades descritas, debemos acudir a la Ley Orgánica 5/1985, reguladora del Régimen Electoral que en su artículo 1, dispone que resulta de aplicación a,

*“a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución.*

*b) A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.*

*c) A las elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo.”*

Por su parte, el artículo 41.2 relativo al acceso a los datos censales establece que, *“queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el censo electoral, a excepción de los que se soliciten por conducto judicial”*. En el marco de dicho precepto se entiende que el nombre, apellidos y domicilio de los electores constituyen datos personales de los mismos, que únicamente pueden darse para los propios fines para los que han sido recogidos, con la única excepción prevista en el artículo referido de datos que se *“soliciten por conducto judicial”*.

De forma más concreta, en cuanto al acceso a los datos del Censo Electoral por parte del alcalde o concejales municipales, debe indicarse que en cuanto los mismos sean candidatos a las elecciones municipales, el apartado 5 del mismo artículo 41 establece que *“Los representantes de cada candidatura podrán obtener el día siguiente a la proclamación de candidaturas una copia del censo del distrito correspondiente, ordenado por Mesas, en soporte apto*



*para su tratamiento informático, que podrá ser utilizado exclusivamente para los fines previstos en la presente Ley”.*

En consecuencia y en base a los preceptos citados el acceso a los datos censales, sólo puede traer su causa en lo establecido en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, artículo 4a, es decir, en el ejercicio del derecho de sufragio en los procesos electorales y su utilización para llevar a cabo una consulta ciudadana sobre proyectos de inversiones municipales, podría resultar contrario a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, por vulneración de lo dispuesto en su artículo 4.2. según el cual, *“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.”*

En segundo lugar, respecto a la posibilidad de utilizar el Padrón para efectuar la referida consulta entre los ciudadanos, debemos partir del régimen jurídico del Padrón Municipal de Habitantes que viene recogido en los artículos 15 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local Ley de Bases de Régimen Local, normativa que debe considerarse como la disposición reguladora del fichero “Padrón Municipal”, en cuyo cumplimiento los municipios deben organizar y mantener el fichero previsto legalmente.

En cuanto a la naturaleza jurídica Padrón Municipal de Habitantes, se concibe como un registro administrativo donde constan los datos de los vecinos de un municipio y constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

En relación con el carácter de los datos que obran en el Padrón Municipal, la jurisprudencia ha declarado de manera reiterada que: *“Los datos del padrón son confidenciales pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón y que están sometidos a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal con la única excepción contenida en el artículo 16.3 de dicha Ley de Bases.”*

De conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, la expresión “datos del Padrón municipal” se refiere a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón Municipal: la determinación de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, la atribución de la condición de vecino, de modo que permita la determinación de la población del municipio. La utilización de los datos del Padrón con una finalidad diferente se rige por lo dispuesto en la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal, requiriendo el consentimiento de los afectados para su tratamiento.



Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo 16 únicamente posibilita la cesión de aquellos datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el padrón (determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio, en definitiva, datos identificativos y datos de domicilio, no cualquier otro) y, por otra, que únicamente será posible dicha cesión de esos concretos datos para el ejercicio de una competencia del cesionario en la que el domicilio o la residencia sea un dato relevante.

La exigencia de competencia supone una aplicación del principio de finalidad recogido en el ya citado artículo 4.2 de la Ley 15/1999 de protección de datos de carácter personal, siendo obligación de dicho cesionario justificar tanto su competencia como la relevancia del dato padronal en orden a la realización de la misma.

En relación con la necesidad de acreditar la competencia, hay que señalar que además del régimen jurídico propio establecido por la Ley de Bases de Régimen Local, es de aplicación al Padrón lo dispuesto en la Disposición adicional segunda, apartado segundo de la Ley Orgánica 15/1999:

*“Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas.”*

Este precepto ha sido interpretado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 21-4-2004, Fundamento Jurídico quinto, en el siguiente sentido: *“De este precepto de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal se conciben los ficheros o registros de población, entre los que cabe incluir al Padrón municipal, como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las administraciones públicas y de los ciudadanos, y que su uso vendrá determinado en el cumplimiento de las competencias que por el ordenamiento jurídico le viene atribuido.”*

En el Fundamento Jurídico sexto de la misma sentencia continúa señalando la Audiencia Nacional que: *“...no puede mantenerse que la utilización por el alcalde del Ayuntamiento de..., de unos datos obtenidos del Padrón municipal para remitir las cartas a los vecinos nacidos en..., haya vulnerado el art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 LOPD, porque dichos datos no se utilizaron para una finalidad incompatible con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos, sino precisamente para el ejercicio de unas competencias municipales, como son las de integración social...”*



En consecuencia, podemos señalar por tanto que la utilización de los datos del padrón que resulten necesarios para el ejercicio de una competencia municipal, en aquellos casos en que el dato del domicilio sea relevante, es un tratamiento legítimo desde la perspectiva de protección de datos.

A efectos de determinar si la utilización de los datos del Padrón en el supuesto de la consulta, es necesaria para el ejercicio de una competencia municipal de las previstas en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local. A estos efectos, se entiende que, la utilización de aquellos datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal, es una finalidad compatible con el uso principal del padrón.

En el supuesto analizado, se pretende realiza una consulta para que los vecinos propongan proyectos de inversiones municipales. En cuanto a las competencias de los Ayuntamiento, el artículo 25.2 de la Ley de Bases señala, en todo caso, las siguientes:

*“2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*

*b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*

*c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*

*d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*

*e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*

*f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*

*g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*

*h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*

*i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*

*j) Protección de la salubridad pública.*

*k) Cementerios y actividades funerarias.*

*l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*

*m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*

*n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de*

*titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*

*ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.”*

Por su parte, el derecho a la información y participación ciudadana en la actividad municipal se reconoce en la propia Ley de Bases del Régimen Local (artículos 69 a 72). De conformidad con lo previsto en estos preceptos legales, la ley articula diferentes vías para garantizar estos principios, (acceso a Plenos, iniciativa popular, emisión de certificados de acuerdos, acceso a archivos y registros, y consulta popular, de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, en aquellos asuntos que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local).

En consecuencia, los datos del Padrón Municipal de Habitantes podrán utilizarse para poner en conocimiento de los ciudadanos los cauces de participación que la ley prevé en relación al ejercicio de competencias que el municipio tiene legalmente atribuidas, pero no para articular una forma de participación no contemplada en la Ley. Por ello, cualquier uso de los datos del Padrón deberá fundarse en la necesidad del ejercicio de sus competencias, de conocer el dato del domicilio de la persona afectada, dado que del artículo 4.2 de la Ley 15/1999 se deriva la imposibilidad del tratamiento de los datos para fines diferentes de los que motivaron su recogida, salvo que así lo consienta el afectado o la Ley lo prescriba.

Como conclusión, deberá ser el propio Ayuntamiento consultante quien determine si la consulta pretendida se realiza para en ejercicio de competencias municipales, cuestión clave para dotar de legitimidad al tratamiento de los datos del Padrón.