

**I**

*El censo electoral se regula en el Capítulo IV del Título I de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), señalando el artículo 31.1 que “El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”. En cuanto a los datos que deben figurar en el mismo, el artículo 32.1 señala que “La inscripción en el censo electoral es obligatoria. Además del nombre y los apellidos, único dato necesario para la identificación del elector en el acto de la votación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 85, se incluirá entre los restantes datos censales el número del Documento Nacional de Identidad”. Y el artículo 41, relativo al acceso a los datos censales, dispone lo siguiente:*

*Artículo cuarenta y uno.*

*1. Por real decreto se regularán los datos personales de los electores, necesarios para su inscripción en el censo electoral, así como los de las listas y copias del censo electoral.*

*2. Queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el censo electoral, a excepción de los que se soliciten por conducto judicial.*

*3. No obstante, la Oficina del Censo Electoral puede facilitar datos estadísticos que no revelen circunstancias personales de los electores.*

*4. Las comunidades autónomas podrán obtener una copia del censo, en soporte apto para su tratamiento informático, después de cada convocatoria electoral, además de la correspondiente rectificación de aquél.*

*5. Los representantes de cada candidatura podrán obtener dentro de los dos días siguientes a la proclamación de su candidatura 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. Alternativamente los representantes generales podrán obtener en las mismas condiciones una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas. Asimismo, las Juntas Electorales de Zona dispondrán de una copia del censo electoral utilizable, correspondiente a su ámbito.*

*Las Juntas Electorales, mediante resolución motivada, podrán suspender cautelarmente la entrega de las copias del censo a los representantes antes citados cuando la proclamación de sus candidaturas haya sido objeto de recurso o cuando se considere que podrían estar incursas en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 44.4 de esta Ley.*

*6. 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.*

*Conforme a lo previsto en el apartado primero del citado artículo, se aprobó el Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral, cuyo artículo 5 se refiere a las copias del censo electoral y los datos que deben figurar en las mismas:*

#### *Artículo 5. Copias del censo electoral.*

*1. Las copias del censo electoral que se faciliten en virtud de lo dispuesto en el artículo 41, apartados 4 y 5, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, contendrán a los electores ordenados de igual forma que en las listas de votación, con las exclusiones que correspondan por la aplicación del artículo 6 de este real decreto.*

*2. Las entregas a los representantes de las candidaturas de las copias del censo de residentes en España se realizarán entre los días vigésimo octavo y vigésimo noveno posteriores a la convocatoria y las del censo de electores residentes-ausentes que viven en el extranjero, entre los días trigésimo quinto y trigésimo sexto después de la convocatoria, con la información de las solicitudes de voto disponible hasta el trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria.*

*3. Los datos de cada elector serán los siguientes:*

*3.1 Electores residentes en España (españoles y nacionales de otros Estados con derecho de voto en España).*

- a) Número de orden.*
- b) Apellidos y nombre.*
- c) Provincia y municipio de residencia.*
- d) Distrito, sección y mesa electoral.*
- e) Domicilio.*
- f) Fecha de nacimiento: día, mes y año.*
- g) País de nacionalidad, para los electores nacionales de otros Estados.*

*3.2 Electores residentes-ausentes que viven en el extranjero:*

- a) Número de orden.*
- b) Indicador de haber solicitado el voto.*
- c) Apellidos y nombre.*
- d) Provincia y municipio de inscripción a efectos electorales.*
- e) Domicilio.*
- f) País de residencia.*
- g) Fecha de nacimiento: día, mes y año.*

*4. En las copias para las Juntas Electorales de Zona se incluirá el número del identificador personal: Documento Nacional de Identidad, pasaporte o inscripción en el Registro Central de Extranjeros.*

*Dicho precepto se ha visto afectado por la modificación del artículo 39.3 de la LOREG por la disposición final tercera. Uno. de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que reconoció el derecho de los electores a solicitar su exclusión en las copias del censo electoral que se faciliten a los representantes de las candidaturas para realizar envíos postales de propaganda electoral, tal y como informó esta Agencia en su Informe 21/2019. Dicho precepto establece lo siguiente:*

*«3. Dentro del plazo anterior, cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales, si bien solo podrán ser tenidas en cuenta las que se refieran a la rectificación de errores en los datos personales, a los cambios de domicilio dentro de una misma circunscripción o a la no inclusión del reclamante en ninguna Sección del Censo de la circunscripción pese a tener derecho a ello. También serán atendidas las solicitudes de los electores que se opongan a su*

inclusión en las copias del censo electoral que se faciliten a los representantes de las candidaturas para realizar envíos postales de propaganda electoral. No serán tenidas en cuenta para la elección convocada las que reflejen un cambio de residencia de una circunscripción a otra, realizado con posterioridad a la fecha de cierre del censo para cada elección, debiendo ejercer su derecho en la sección correspondiente a su domicilio anterior.»

Ante las dudas surgidas en la aplicación de dicho precepto, la Oficina del Censo Electoral envió un escrito a la Junta Electoral Central que dio lugar al Acuerdo de la Junta Electoral Central de 24 de enero de 2019 que, por su importancia, se transcribe parcialmente a continuación:

“[...] 2.- En relación a la aplicación de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en la que se prevé que los electores puedan oponerse a su inclusión en las copias del censo electoral que puedan entregarse a los representantes de las candidaturas para realizar envíos de propaganda electoral, esta Junta considera lo siguiente:

1º) Con objeto de facilitar la tramitación de las solicitudes de los electores que se opongan a su inclusión en las copias del censo electoral que la Oficina del Censo Electoral debe entregar a los representantes de las candidaturas para realizar envíos de propaganda electoral, dichas solicitudes podrán plantearse con anterioridad a la convocatoria de un proceso electoral, en Ayuntamientos, Consulados y Delegaciones Provinciales del Censo Electoral. Asimismo, podrán realizarse en la sede electrónica del Instituto Nacional de Estadística, una vez que la Oficina del Censo Electoral haya habilitado dicho trámite.

2º) Las referidas solicitudes de exclusión tendrán efecto permanente hasta que el elector se manifieste en sentido contrario.

3º) La Oficina del Censo Electoral comunicará a los electores la exclusión solicitada.

4º) Esta exclusión deberá resultar compatible con que los representantes de las candidaturas puedan disponer de la lista completa de electores a efectos de votación y escrutinio, con los datos imprescindibles para la identificación del elector.

## II

*Con carácter previo a la emisión del informe solicitado debe resaltarse, desde el punto de vista competencial, que el artículo 29.1 de la LOREG dispone que “La Oficina del Censo Electoral, encuadrada en el instituto nacional de estadística, es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central”. Por consiguiente, y atendiendo a las competencias de esta Agencia, el presente informe se emite referido exclusivamente al ámbito de la protección de datos personales, para lo que deberá estarse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018 y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).*

*El citado Reglamento extiende su protección, tal y como establece su artículo 1.2, a los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, su derecho a la protección de los datos personales, definidos en su artículo 4.1 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 nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”*

*Asimismo, el artículo 4.1 define “tratamiento” como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.*

*Por consiguiente, los datos del censo electoral, en cuanto referidos a personas físicas identificadas por su nombre, apellidos y DNI, conforme al ya transcrito artículo 31.1 de la LOREG, son datos de carácter personal, cuyo tratamiento implica el tratamiento de datos de carácter personal.*

*No obstante lo anterior, en cuanto a su régimen jurídico, el artículo 2.2.a) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y*

*del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), dispone que el mismo no se aplica al tratamiento de datos personales “en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión”, añadiendo el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales que “Los tratamientos a los que no sea directamente aplicable el Reglamento (UE) 2016/679 por afectar a actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea, se regirán por lo dispuesto en su legislación específica si la hubiere y supletoriamente por lo establecido en el citado reglamento y en la presente ley orgánica. Se encuentran en esta situación, entre otros, los tratamientos realizados al amparo de la legislación orgánica del régimen electoral general, los tratamientos realizados en el ámbito de instituciones penitenciarias y los tratamientos derivados del Registro Civil, los Registros de la Propiedad y Mercantiles”.*

*Por consiguiente, los tratamientos de datos personales realizados al amparo de la legislación electoral se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por la normativa sobre protección de datos de carácter personal.*

### **III**

*En relación con los datos personales de los electores que deben figurar en las copias del censo electoral que se entreguen a los representantes de las candidaturas serán, en tanto no se proceda a la modificación del Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, los previstos en el artículo 5 del mismo anteriormente transcrito, pero sin que figure el domicilio de los que hubieran ejercido el derecho de exclusión reconocido en el artículo 39.3 de la LOREG en la nueva redacción dada por la LOPDGDD, tal y como se razonaba en nuestro Informe 21/2019:*

*“Por último, queda analizar los datos que deberán entregarse a los representantes de las candidaturas y que detalla el artículo 5 del Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas de electorales y de las copias del censo electoral con el fin de atender a lo manifestado por la Junta Electoral Central en el punto 4º: “Esta exclusión deberá resultar compatible con que los representantes de las candidaturas puedan disponer de la lista completa de electores a efectos de votación y escrutinio, con los datos imprescindibles para la identificación del elector”.*



*En este punto debe tenerse en cuenta que el Reglamento (UE) 2016/679, de plena aplicación y que se impone a la normativa nacional, regula en su artículo 4 el principio de minimización de datos, que serán "adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados" y si bien los tratamientos realizados al amparo de la legislación orgánica del régimen electoral general se rigen por su normativa específica, se les aplica supletoriamente la normativa sobre protección de datos de carácter personal conforme al artículo 2.3 de la Ley Orgánica 3/2018 anteriormente citado y, por ende, el citado principio de minimización de datos.*

*En todo caso, siendo de aplicación el principio de minimización, y reconociéndose el derecho de oposición "para realizar envíos postales de propaganda electoral", el dato de domicilio previsto en el artículo 5.3 del citado Real Decreto deja de ser necesario respecto de quienes hayan ejercido su derecho de oposición, puesto que no podrá usarse a efectos de remisión de propaganda postal, y tampoco resulta necesario a efectos de votación y escrutinio, al quedar suficientemente identificados los electores por el resto de datos que recoge dicho precepto (apellidos y nombre, fecha de nacimiento, distrito, sección y mesa electoral, etc.) Por lo tanto, respecto de quienes hayan ejercido su derecho de oposición al amparo del artículo 39.3 deberá excluirse su domicilio a todos los efectos.*

*Todo ello sin perjuicio de que deba procederse a la revisión de los datos que deben figurar en las copias del censo electoral y a la modificación del Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, con el fin de adecuar los mismos al principio de minimización de datos".*

*Asimismo, deberá tenerse en cuenta la exclusión de los datos personales de las personas a las que se refiere el artículo 6 del Real Decreto 1799/2003:*

*Artículo 6. Personas excluidas en las copias del censo electoral.*

*1. De acuerdo con el artículo 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.*

#### **IV**

*Por último, tal y como se ha indicado anteriormente, resulta de aplicación supletoria la normativa sobre protección de datos personales, singularmente, los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD:*

##### *Artículo 5 Principios relativos al tratamiento*

###### *1. Los datos personales serán:*

*a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);*

*b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);*

*c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);*



*d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);*

*e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);*

*f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).*

*2.El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).*

*Especial referencia debe hacerse, a los efectos del presente informe, al principio de limitación de la finalidad, que se resalta en el artículo 41.5 de la LOREG:*

*5. Los representantes de cada candidatura podrán obtener dentro de los dos días siguientes a la proclamación de su candidatura 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.*

*Por consiguiente, los representantes de las candidaturas únicamente podrán utilizar los datos personales incluidos en las copias del censo electoral para los fines previstos en la LOREG, entre los que no se encuentra la publicación de dichos datos.*

*Por otro lado, como ya se indicaba en el Informe de esta Agencia 244/2014, “De lo que no cabe duda es que la vinculación a la finalidad establecida por el artículo 41.5 de la Ley Orgánica 5/1985 implica que*

*una vez celebradas las elecciones debería procederse a la supresión de los datos recibidos, que no podrían ser utilizados más que durante la campaña, de forma que al concluir esta y celebrarse las elecciones se encontraría vedada cualquier posterior utilización de la información”, tal y como exige actualmente el principio de limitación del plazo de conservación recogido en el artículo 5.1.e) del RGPD.*

El texto remitido procede a la modificación del artículo 5 del Real Decreto 1799/2003 introduciendo, a estos efectos, un nuevo párrafo al final de su apartado 3 con la siguiente redacción:

*En el caso de aquellos electores, residentes en España o en el extranjero, que conforme al artículo 39.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, se hubieran opuesto a la inclusión en las copias del censo electoral que se faciliten a los representantes de las candidaturas para realizar envíos postales de propaganda electoral, la información relativa al domicilio estará en blanco, debiendo especificarse expresamente que dicha omisión se hace en aplicación del mencionado artículo de Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

Dicha regulación se adecúa a lo previamente manifestado por esta Agencia, en los términos anteriormente indicados, por lo que se informa favorablemente.

No obstante, con la finalidad de clarificar normativamente los efectos de dicha oposición a la inclusión en las copias del censo electoral y conforme al criterio manifestado por la Junta Electoral Central, podría recogerse en el mismo que *las referidas solicitudes de exclusión tendrán efecto permanente hasta que el elector se manifieste en sentido contrario.*

## II

La siguiente cuestión que se plantea en la reforma proyectada, y que tiene especial incidencia desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, es la referida a la obligatoriedad de publicar en las listas electorales los números de los documentos de identificación de los electores completos, tal y como resulta de la nueva redacción que se da al apartado 5 del artículo 2 del Real Decreto 1799/2003:

*5. A efectos de la formulación de reclamaciones por error u omisión de datos censales conforme a los artículos 38.2 y 39.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, las listas electorales expuestas por los ayuntamientos, oficinas y secciones consulares deberán mostrar todos los datos relacionados en los apartados 2 y 4 y, además, los números de*

*los documentos de identificación a que hacen referencia las letras f) y e) de estos apartados, respectivamente, se deberán publicar completos.>>*

A este respecto, debe recordarse cómo el RGPD recoge la preocupación sobre el tratamiento del número nacional de identificación, facultando a los Estados Miembros a regular las condiciones en las que se podrá proceder a dicho tratamiento y exigiendo la adopción de las garantías adecuadas que salvaguarden la aplicación del reglamento, tal y como resulta de su artículo 87:

*Artículo 87 Tratamiento del número nacional de identificación.*

*Los Estados miembros podrán determinar adicionalmente las condiciones específicas para el tratamiento de un número nacional de identificación o cualquier otro medio de identificación de carácter general. En ese caso, el número nacional de identificación o cualquier otro medio de identificación de carácter general se utilizará únicamente con las garantías adecuadas para los derechos y las libertades del interesado con arreglo al presente Reglamento.*

Precisamente, con la finalidad de introducir las necesarias garantías en el tratamiento del DNI/NIE por parte de las Administraciones Públicas, la LOPDGDD ha introducido una regulación específica al respecto en su disposición adicional séptima:

*Disposición adicional séptima. Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos.*

*1. Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.*

*Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.*

*Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se identificará al afectado únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número*

*completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.*

*2. A fin de prevenir riesgos para víctimas de violencia de género, el Gobierno impulsará la elaboración de un protocolo de colaboración que defina procedimientos seguros de publicación y notificación de actos administrativos, con la participación de los órganos con competencia en la materia.*

Como puede observarse en dicha regulación, si bien referida al supuesto específico de notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos, la misma trata de introducir garantías en el tratamiento del DNI/NIE o equivalente, partiendo de la base de la injerencia que puede suponer en el derecho fundamental a la protección de datos personales que se conozcan conjuntamente el nombre y apellidos y el DNI/NIE de una persona, además del importante riesgo de usurpación de identidad que puede producirse.

En definitiva, lo que hace el citado precepto es introducir las garantías adecuadas en relación con el tratamiento del DNI/NIE que permitan cumplir con dos de los principios fundamentales de la protección de datos recogidos en el artículo 5 del RGPD, de modo que los datos personales serán:

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

Y a juicio de esta Agencia, iguales cautelas deben adoptarse cuando se trata de asociar el número del DNI/NIE a los nombres y apellidos de su titular, debiendo evitarse que puedan ser conocidos conjuntamente, fuera de los casos en que sea necesario, el nombre y apellidos junto con el número completo del documento nacional de identidad (o, en su caso, el número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente).

En este sentido, en el Informe 193/2018, referente a la consulta planteada por el Instituto Nacional de Estadística sobre la aplicabilidad de las previsiones contenidas en el apartado 1 de la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales

y garantía de los derechos digitales -*Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos*- (LOPDDD), a los listados de candidatos al Jurado, y, en su caso, la posibilidad de seguir publicando transitoriamente las listas en el modo establecido hasta ahora, en tanto se realizan las modificaciones oportunas en los sistemas informáticos que gestionan estas listas y en especial respecto a aquellos cuyos datos ya han sido publicados en el Boletín Oficial del Estado, se razonaba lo siguiente:

*De acuerdo con la consulta, en virtud de lo dispuesto en la normativa aplicable, y, especialmente según lo previsto en los artículos 13.1, 13.2, 13.4, 15 y 16.1 de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, las listas del censo vigente y las listas provisionales y definitivas de candidatos a Jurado son objeto de tratamiento, exposición y publicación en diversas fases del procedimiento de elección de dichos Jurados. En dicho proceso concurre la participación de diversos órganos, tales como las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral, los Ayuntamientos, las Audiencias Provinciales, los Boletines Oficiales de las correspondientes provincias, y los Tribunales Superiores de Justicia.*

I

*En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos -RGPD-), define los 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 nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.*

*A su vez, de acuerdo con el contenido de la “Definición” del punto 2 del propio artículo 4 del RGPD, para que exista tratamiento de datos de carácter personal, se requiere la realización de “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización,*

*comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”. Por su parte, la definición de “fichero” se contiene en el apartado 6 del artículo 4, que refiere a “todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica”.*

*Por su parte, los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. -Ámbito de aplicación de los Títulos I a IX y de los artículos 89 a 94-, establecen que:*

*“1. Lo dispuesto en los Títulos I a IX y en los artículos 89 a 94 de la presente ley orgánica se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.*

*2. Esta ley orgánica no será de aplicación:*

*a) A los tratamientos excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento general de protección de datos por su artículo 2.2, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.*

*b) A los tratamientos de datos de personas fallecidas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3.*

*c) A los tratamientos sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas.*

*(...)”*

*En lo que se refiere al concreto contenido de la consulta planteada por el Instituto Nacional de Estadística, la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, dispone que:*

*“Artículo 13. Listas de candidatos a jurados.*

*1. Las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral efectuarán un sorteo por cada provincia, dentro de los quince últimos días del mes de septiembre de los años pares, a fin de establecer la lista bienal de candidatos a jurados.*

*A tal efecto, los Presidentes de las Audiencias Provinciales, con una antelación mínima de tres días a la fecha prevista para el sorteo, determinarán y comunicarán al Delegado de aquella Oficina el número de candidatos a jurados que estimen necesario*



*obtener por sorteo dentro de la provincia. Dicho número se calculará multiplicando por 50 el número de causas que se prevea vaya a conocer el Tribunal del Jurado, en estimación hecha atendiendo a las enjuiciadas en años anteriores en la respectiva provincia, más su posible incremento.*

*2. Los candidatos a jurados a obtener por sorteo se extraerán de la lista del censo electoral vigente a la fecha del sorteo, ordenada por municipios, relacionada, dentro de éstos, alfabéticamente y numerada correlativamente dentro del conjunto de la provincia. Dicha lista se remitirá para su anticipada exposición durante siete días a los respectivos Ayuntamientos.*

*El sorteo, que se celebrará en sesión pública previamente anunciada en un local habilitado al efecto por la correspondiente Audiencia Provincial, se desarrollará en la forma que reglamentariamente se determine.*

*3. Dentro de los siete días siguientes a la celebración del sorteo, cualquier ciudadano podrá formular, ante la Audiencia Provincial, reclamación contra el acto de sorteo.*

*La Audiencia, constituida por el Presidente y el Magistrado más antiguo y más moderno de los destinados en el Tribunal, y actuando como Secretario el del Tribunal o, en su caso, el de la Sección Primera, procederá a recabar informe del Delegado provincial de la Oficina del Censo Electoral y practicar las diligencias que estime pertinentes.*

*Antes del quince de octubre, resolverá por resolución motivada no susceptible de recurso, comunicando lo decidido a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral para que, si así se resuelve, reitere el sorteo.*

*4. La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral enviará la lista de los candidatos a jurados a la respectiva Audiencia Provincial quien la remitirá a los Ayuntamientos y al «Boletín Oficial» de la provincia correspondiente, para su debida exposición o publicación, respectivamente, durante los quince últimos días del citado mes de octubre. Igualmente, en dicho plazo, se procederá por el Secretario de la Audiencia Provincial, mediante oficio remitido por correo, a notificar a cada candidato a jurado su inclusión en la referida lista, al tiempo que se le hará entrega de la pertinente documentación en la que se indicarán las causas de incapacidad, incompatibilidad y excusa, y el procedimiento para su alegación.*

*(...)*

*Artículo 15. Resolución de las reclamaciones.*

*El Juez Decano dará traslado de la reclamación o advertencia, en su caso, al interesado no reclamante, por tres días. Practicará las diligencias informativas que le propongan y las que estime imprescindibles y dictará resolución motivada sobre cada una de las reclamaciones o advertencias efectuadas antes del día 30 del mismo mes de noviembre.*

*Si alguna fuese estimada, mandará hacer las rectificaciones o exclusiones que corresponda, comunicando su resolución a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral y notificándola al interesado. Contra dicha resolución no cabe recurso.*

*Artículo 16. Comunicación y rectificación de las listas definitivas.*

*1. Ultimada la lista definitiva por cada provincia, la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral la enviará al Presidente de la Audiencia Provincial respectiva, quien remitirá copia al Presidente del Tribunal Superior de Justicia correspondiente y al Presidente de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Asimismo, remitirá copia a los Ayuntamientos de la respectiva provincia para su exposición durante los dos años de vigencia de la citada lista.*

*2. Los incluidos en la lista de candidatos a jurados podrán ser convocados a formar parte del Tribunal del Jurado durante dos años a contar del uno de enero siguiente. A tal efecto, tendrán la obligación de comunicar a la Audiencia Provincial cualquier cambio de domicilio o circunstancia que influya en los requisitos, en su capacidad o determine incompatibilidad para intervenir como jurado.*

*3. Asimismo, cualquier ciudadano podrá comunicar a la Audiencia Provincial las causas de incapacidad o incompatibilidad en que, durante el citado período, pueda incurrir el candidato a jurado. También el Alcalde del Ayuntamiento respectivo deberá comunicar esa incidencia, si de ella existiera constancia.*

*4. La Audiencia Provincial, con la composición prevista en el apartado 3 del artículo 13, practicará las diligencias informativas que estime oportunas y, tras oír, en su caso, al interesado no reclamante, resolverá motivadamente, sin que contra su resolución quepa recurso, notificándolo al interesado y*

*efectuando, en su caso, la exclusión oportuna en la lista de candidatos a jurados.”*

*De tal modo, como primera conclusión, del análisis de los preceptos transcritos se obtiene que, en efecto, por parte de los órganos a los que se hace mención en la consulta, se llevan a cabo tratamientos de datos relativos a personas identificadas o identificables, realizándose dichos tratamientos en virtud de criterios relativos a personas identificadas o identificables, al encontrarse la información de carácter personal de los afectados estructurada en los correspondientes soportes -ficheros-, que posibilitan su tratamiento de acuerdo con los citados criterios.*

## *II*

*La Disposición adicional séptima -Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos- de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, prevé que:*

*1. Cuando sea necesaria la publicación de un acto administrativo que contuviese datos personales del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente. Cuando la publicación se refiera a una pluralidad de afectados estas cifras aleatorias deberán alternarse.*

*Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.*

*Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se identificará al afectado únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.*

*2. A fin de prevenir riesgos para víctimas de violencia de género, el Gobierno impulsará la elaboración de un protocolo de colaboración que defina procedimientos seguros de publicación y notificación de actos administrativos, con la participación de los órganos con competencia en la materia.”*

*El contenido de dicha previsión debe cohesionarse con los principios de protección de datos recogidos en el artículo 5 del Reglamento General de Protección de Datos. A los efectos que aquí interesan, las letras c) y d) del mencionado artículo 5, en su apartado 1, se refieren a los principios de minimización y exactitud, y resultan plenamente predicables en relación con la notificación a los ciudadanos de los actos administrativos o su publicación en los boletines o diarios oficiales.*

*“5.1 Los datos personales serán:  
(...)*

*c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);*

*d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);”*

*Pues bien, la Disposición adicional séptima de la LOPDDD se refiere al modo de identificar a los interesados en supuestos como el sometido a consulta, regulando de manera específica aquellos casos en los que la publicación tiene por objeto dar a conocer el acto a su destinatario, sin perseguir el conocimiento público de dicho acto. En sentido contrario, si -por ejemplo- una resolución sancionadora condena a un infractor con amonestación pública mediante publicación en un Boletín oficial, esa publicación deberá identificarle completamente y no tratar de evitar una identificación completa.*

*Lo que pretende el legislador con la introducción de la Disposición adicional séptima de la LOPDDD, no es sólo garantizar el cumplimiento de los principios de protección de datos, sino -además- con ello garantizar igualmente la integridad de la identidad de las personas. No se trata de limitar la transparencia, sino de asegurar que los datos identificativos de una persona no se publiquen íntegramente, de forma que puedan darse situaciones de usurpación de identidad, de injerencia indebida en la libertad personal y en el libre desarrollo de la*

*personalidad, de persecución, seguimiento o acoso, o, en fin, otro tipo de acciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos.*

*A través de este precepto, se incorpora a nuestro ordenamiento un criterio uniformador, sin perjuicio de que, para situaciones especiales -tal y como ocurre con las víctimas de violencia de género (ex apartado 2 de la propia Disposición adicional séptima)-, pueda establecerse un mayor grado de confidencialidad.*

*Si bien es cierto que ya la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, contempla determinadas obligaciones con incidencia en materia de protección de datos, su contenido no agota lo establecido por las nuevas previsiones de la LOPDDD, sirviendo únicamente para complementarlas.*

*De tal modo, tanto la regulación contenida en los artículos 40 a 46 -referidos a notificaciones y publicaciones-, como en la Disposición adicional tercera -Notificación por medio de anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado»- de la Ley 39/2015, de PACAP, han de interpretarse en consonancia con lo dispuesto en la normativa de protección de datos, y, en particular con la Disposición adicional séptima de dicha Ley Orgánica.*

*Idéntica interpretación -consonante con las exigencias en materia de protección de datos-, resulta exigible en relación con las previsiones de los artículos 13 h), 16.1 y 17.3 de la propia LPACAP, en materia -respectivamente- de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas, Registros y de Archivo de documentos.*

### III

*Sentado lo anterior, en su escrito de consulta, el Instituto Nacional de Estadística se refiere específicamente a las dificultades inherentes a la modificación de los listados obtenidos como consecuencia de la realización de los correspondientes sorteos y de la tramitación administrativa subsiguiente, que finaliza con la publicación de los datos personales de los Jurados.*

*Según se expone en la consulta, con carácter previo a la entrada en vigor de la LOPDDD, al no estar determinado el contenido de las listas de jurados, se tomó como referencia el Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral.*

*En consecuencia, según el relato del órgano consultante, las listas electorales y de candidatos a Jurados cuyo destino fuese la exposición al público o su publicación, se editaron sin el dato del domicilio, mientras que las listas de candidatos a jurados destinados a la Audiencia Provincial para el envío de notificaciones se editaron incluyendo el dato del domicilio.*

*Según se expone por la entidad consultante, con la programación actual -derivada de la aplicación informática utilizada-, los datos que se incluyen en la lista definitiva de candidatos son los siguientes: primer apellido, segundo apellido, nombre, fecha de nacimiento, sexo y DNI, dándose la circunstancia de que los ayuntamientos ya han recibido las listas para su exposición durante dos años.*

*Por otra parte, por lo que se refiere a los sorteos posteriores a 2018 para candidatos a Jurados en 2020 y siguientes, por el responsable del tratamiento se ha previsto en todos los listados de los candidatos elegidos, la exposición -entre otros- de los datos personales de nombre, apellidos y DNI de los Jurados.*

*Pues bien, en relación con las cuestiones planteadas, no cabe sino reconducir la solución de estas al necesario cumplimiento normativo derivado de la entrada en vigor de la Disposición Adicional Séptima de la LOPDDD, que resulta plenamente aplicable al supuesto sometido al presente informe.*

*La referida Disposición adicional séptima se encuentra redactada de forma muy precisa, indicando específicamente, tanto los supuestos a los que se refiere, cuanto la solución que debe adoptarse en relación con los mismos. De dicha norma, de “derecho necesario”, dimana tanto el debido cumplimiento de sus previsiones, como la posible concurrencia de infracciones a la normativa de protección de datos, en el supuesto de su incumplimiento.*

*Por otra parte, del análisis de la normativa específicamente aplicable a los jurados, no se extrae la existencia de una habilitación específica en orden a la publicación otros datos de carácter personal diversos de los señalados en el apartado 1 de la Disposición adicional séptima -Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos- de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre -LOPDDD.*

*En este punto no hay que olvidar que Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, no contiene ninguna previsión en contra de lo hasta aquí expuesto.*



*A mayor abundamiento, tal y como ha quedado expuesto, el artículo 5 del RGPD recoge entre los principios relativos al tratamiento que los datos personales serán b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines (principio de limitación de la finalidad) y c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (principio de minimización de datos).*

*Dicha conclusión resulta aún más contundente si se analiza que, en el caso de los jurados, la injerencia que deriva de la publicación de datos excesivos en relación con la intimidad de las personas resulta aún más perniciosa, indeseable y contraria a las previsiones que -ad cautelam- se contienen en la Disposición adicional séptima de la LOPDDD, al suponer -de facto- la exposición de información personal innecesaria, que debe sustraerse del conocimiento público y general. De este modo, las Administraciones públicas y Órganos administrativos responsables de los tratamientos se implican más activamente en la evitación de conductas contrarias a la libertad personal y en el libre desarrollo de la personalidad, caracterizadas por situaciones de persecución, seguimiento o acoso.*

*En resumen, el legislador ha querido impedir por completo la utilización de datos personales innecesarios en relación con la publicación de información relativa a personas identificadas o identificables, tales como su domicilio, fecha de nacimiento, sexo, e incluso, la totalidad de las cifras del DNI.*

*Consecuentemente, esta Agencia entiende que publicándose únicamente por las Administraciones y Órganos administrativos responsables de los tratamientos los datos relativos al nombre y apellidos de los afectados, añadiendo cuatro cifras numéricas aleatorias del documento nacional de identidad -o, en su caso, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente-, se garantiza el debido cumplimiento de la normativa de protección de datos. La introducción de cualquier otro dato personal en la publicación de los jurados incumpliría los principios de minimización de datos y el de limitación de la finalidad.*

*En conclusión:*

- La publicación de datos excesivos de los jurados, con los fines expuestos en la consulta, resulta contraria a los principios de minimización y limitación de la finalidad de los datos, contraviniendo lo dispuesto en la Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica, 3/2018, de 5 de*

*diciembre -LOPD- y en el artículo 5 - “minimización de datos”- del RGPD.*

- *Del análisis de la normativa específicamente aplicable a los jurados, no se extrae la existencia de una habilitación específica en orden a la publicación otros datos de carácter personal diversos de los señalados en el apartado 1 de la Disposición adicional séptima.*

*La publicación del resto de los datos personales a los que se hace mención en el escrito de consulta, que se realiza con base en una disposición reglamentaria y como consecuencia de la utilización de los datos del censo electoral, resulta contraria a lo dispuesto en la normativa de protección de datos.*

- *Por parte de los responsables de los tratamientos de datos a los que se refiere el presente informe, debe procederse a acometer las acciones técnicas y/o jurídicas necesarias, y, en especial, la modificación del programa informático utilizado actualmente, en orden al debido cumplimiento de los mandatos a los que se ha hecho amplia mención en el cuerpo del presente informe, derivados de la efectiva aplicación de la Disposición adicional séptima de la Ley Orgánica, 3/2018, de 5 de diciembre.*

Como puede observarse, la modificación propuesta en el proyecto remitido se aparta de dicho criterio, estableciendo la obligatoriedad de que los números de los documentos de identificación se publiquen completos. De este modo, dado el carácter subsidiario de la aplicación de la normativa de protección de datos personales, prevalecerá esta nueva regulación contenida en su normativa específica.

No obstante la trascendencia de dicha modificación y de los riesgos que implica para los electores la publicación conjunta de sus nombres y apellidos y el número del documento de identificación, incrementados en esta caso por la publicación conjunta con otra serie de datos personales, ni en la Exposición de Motivos ni en la MAIN se contiene justificación alguna de dicha medida, ponderando adecuadamente las ventajas e inconvenientes que se derivan de dicha regulación. A este respecto, debe atenderse al principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

*“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de*

*derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; STC 66/1995, de 8 de mayo, F. 5; STC 55/1996, de 28 de marzo, FF. 7, 8 y 9; STC 270/1996, de 16 de diciembre, F. 4.e; STC 37/1998, de 17 de febrero, F. 8; STC 186/2000, de 10 de julio, F. 6)."*

En particular, debería justificarse adecuadamente su necesidad, es decir, en qué medida la formulación de reclamaciones por error u omisión de datos censales se ve perjudicada por la omisión de la publicación del número de identificación completo y en qué medida no se puede realizar por otros medios alternativos que no impliquen la exposición pública de dicho número, teniendo en cuenta que la publicación incluye otros datos personales que contribuyen a la correcta identificación de los electores.

En el caso de que se considere necesaria y proporcional la publicación del número de identificación completa, deberían incluirse en su regulación garantías específicas dirigidas a evitar un tratamiento ulterior ilícito de los datos personales, referidas, por ejemplo, al lugar en el que se procedería a su publicación en los ayuntamientos, oficinas y secciones consulares, de modo que la misma se realice bajo la supervisión de un empleado público.

En otro caso, debería mantenerse el criterio establecido en la disposición adicional séptima de la LOPDGDD, al ser más garantista para los derechos de los afectados, evitando el riesgo para sus derechos y libertades, incluido el riesgo de usurpación de identidad, que se han visto incrementados en los últimos años como consecuencia de la evolución tecnológica y los tratamientos masivos de datos personales.

### III

Para concluir el presente informe, en relación con el servicio de consulta telemática, en la medida en que dicha consulta implica el tratamiento de datos de carácter personal, debe recordarse la necesidad de adoptar todas las medidas técnicas y organizativas apropiadas para la protección de los derechos y libertades de los electores, previo el análisis de riesgos contemplado en el artículo 24 del RGPD y, en su caso, la Evaluación de impacto en la protección de datos del artículo 35 del RGPD, así como la

adopción de las medidas de seguridad que correspondan en los términos contemplados en el artículo 32 del RGPD.