

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat de publicar a la seva web les actes de les sessions del Ple així com el conveni signat amb una empresa relatiu a la construcció i explotació d'un parc eòlic.**

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el que es demana que l'Agència informi sobre la viabilitat jurídica de publicar a la pàgina web de l'Ajuntament les actes de les sessions del Ple i el conveni signat entre aquesta Corporació i una empresa, relatiu a la construcció i explotació d'un parc eòlic.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

## I

Des del punt de vista de la protecció de dades personals és rellevant recordar que només és possible dur a terme un tractament de dades de caràcter personal si aquest es basa en el consentiment de les persones afectades o si existeix una norma amb rang de llei que habiliti a la realització d'aquest tractament (article 6 de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant LOPD).

L'article 3.c) de la LOPD defineix el tractament de dades d'una forma àmplia, en el sentit que cal entendre com a tractament les *“Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”*.

Per altra banda, la lletra a) del mateix article 3 de la LOPD defineix dada personal com *“Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”*.

A la vista d'aquestes definicions, i sens perjudici que en alguns casos les actes no incloguin cap dada de caràcter personal, tret de les dades que tinguin per finalitat identificar als membres de la corporació que intervenen o al secretari de la Corporació, cap dubte pot oferir que la publicació a la web de les actes de les sessions del Ple municipal que continguin dades de caràcter personal pot constituir un tractament de dades i que per tant s'ha de sotmetre als principis i garanties establerts a la LOPD.

## II

De la consulta plantejada es dedueix ja d'entrada que ens trobem davant d'un possible conflicte de dos drets: per una banda el dret dels ciutadans a accedir a la informació en poder de les administracions públiques i per altra banda, el dret fonamental de les persones a la protecció de les seves dades de caràcter personal.

L'article 105 b) CE estableix que la Llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, llevat en allò que afecti la seguretat i la defensa de l'estat, la investigació de delictes i la intimitat de les persones.

Es tracta doncs d'un dret de configuració legal atribuït en principi a tots els ciutadans per a la concreció del qual haurem d'acudir a la normativa reguladora del règim jurídic de les administracions públiques i en concret de l'administració local.

La LRJPAC regula l'accés a la informació continguda a arxius i registres de les administracions públiques a l'article 37. Deixant de banda la possibilitat d'accés als documents que formin part de procediments acabats i no incorporin dades de caràcter personal, que certament es configura en termes molt amplis a l'article 37.1 de la llei, s'introdueix algunes limitacions a aquest dret quan es tracta de documents que continguin dades de caràcter personal:

- Per una banda, l'accés als documents que continguin dades relatives a la intimitat de les persones (37.2) o els de caràcter sancionador o disciplinari (37.3) queda limitat a les pròpies persones afectades. Això sens perjudici, és clar, del dret dels interessats a accedir a l'expedient durant la tramitació del mateix, en els termes que estableix l'article 35 a) de la mateixa llei.
- Per altra banda, l'accés als documents nominatius, que puguin fer-se valer per l'exercici dels drets dels ciutadans, pot ser realitzat també per terceres persones que acreditin un interès legítim i directe (37.3).
- Determinades matèries queden excloses d'aquest règim d'accés (37.5): actes de govern, informació sobre Defensa nacional o Seguretat de l'estat, investigació de delictes, matèries protegides pel secret industrial o comercial o en matèria de política monetària.

En l'àmbit local, l'article 154 del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, reproduint l'article 69.1 de la LRBRL, estableix que *"Les corporacions locals han de facilitar la més amplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local"* (article 154.1), però tampoc en aquest cas el dret a ser informat, o el dret a accedir a la informació municipal no es configura en termes absoluts, atès que l'article 155.2 del mateix text refós, afegeix que el dret a consultar la documentació, els arxius i registres de la corporació està sotmès, llevat que es tracti de documentació històrica, a que la documentació tingui la condició de pública o s'acrediti un interès directe en l'assumpte. I en qualsevol cas, aquest dret a la informació queda limitat, recollint la limitació continguda a l'article 105 b) CE, en allò que pugui afectar la seguretat i la defensa de l'estat, la investigació de delictes o la intimitat de les persones (article 155.3).

A banda d'aquests preceptes, haurem de tenir en compte també la legislació de caràcter sectorial que regula l'accés a la informació en determinades matèries, com és el cas, per exemple, de la Llei 27/2006, de 18 de juliol per la qual es regula els drets d'accés a la informació, la participació pública i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Fàcilment podem concloure doncs que el dret a accedir a la informació en poder de les administracions públiques no és un dret absolut atès que està sotmès a diferents limitacions, algunes contemplades directament a la llei, com ara el dret a la intimitat o la informació de caràcter sancionador o disciplinari i d'altres que s'hauran de ponderar en cada cas per a determinar si ha de prevaler l'interès legítim en accedir a la informació o els interessos d'altres persones que poden veure afectats els seus drets, com ara el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

### III

La consulta formulada se centra en la publicació a la web de l'Ajuntament de dues qüestions ben diferenciades, d'una banda, les actes de les sessions del Ple i de l'altra, el conveni signat entre la Corporació i una empresa relatiu a la construcció i explotació d'un parc eòlic.

Tractarem en primer lloc la publicació de les actes de les sessions del Ple de l'Ajuntament, enteses com el document on es recull el debat i l'adopció de l'acord corresponent, en els termes establerts a l'article 110 del TRLMRLC i a l'article 109 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals (ROF), aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre.

D'acord amb l'article 70 de la LRBRL, i 156.1 del TRLMRLC, les sessions del ple de les corporacions locals són públiques llevat que el propi ple n'acordi per majoria absoluta el caràcter secret respecte del debat i votació d'assumptes que puguin afectar el dret fonamental a l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge de les persones.

En idèntics termes es pronuncia l'article 88 del ROF, si bé aquest article afegeix dues previsions: per una banda la possibilitat d'instal·lar sistemes que permetin la difusió auditiva o visual de les sessions: per altra banda, que un cop acabada la sessió, i per tant això ja no quedaria recollit a l'acta de la sessió, es pot establir un torn de consultes pel públic assistent sobre temes concrets d'interès municipal.

Ara bé, el fet que les sessions siguin públiques no significa sense més que les actes de les sessions puguin ser difoses a través d'una web municipal de forma indefinida en el temps. Sens perjudici dels altres elements addicionals que exposarem més endavant, l'afecció del dret a la protecció de les dades de caràcter personal pot ser molt superior en el supòsit de la difusió de les actes a internet, no més per la possibilitat d'exposició temporalment indefinida de les mateixes sinó també i, especialment, per la possibilitat que aquesta informació sigui localitzada a través d'eines de recerca a internet que permetin establir perfils de persones concretes.

D'entrada aclarir que deixarem de banda aquells supòsits en què les úniques dades de caràcter personal que apareguin a les actes siguin el nom, cognoms i càrrec dels càrrecs electes de la corporació i del secretari de la mateixa. El caràcter electiu dels membres de la corporació i les funcions que tenen atribuïdes porten aparellada una necessitat de publicitat de la seva actuació que fa que la inclusió de les seves dades a les actes, en tant que regidors, no hagi de plantejar problemes des del punt de vista de la protecció de dades a l'hora de difondre'n el contingut. Igualment, per les funcions que tenen atribuïdes el secretari de la corporació, en especial per la seva condició de fedatari públic dels actes de la corporació, tampoc sembla que hagi de plantejar majors problemes per a la seva difusió.

Ara bé, a les actes del ple hi poden aparèixer també dades personals de ciutadans afectats per algun dels acords que s'adoptin, la difusió dels quals si que pot plantejar problemes des del punt de vista de la protecció de dades.

L'article 11 de la LOPD estableix la necessitat que per a la comunicació de dades de caràcter personal es compti amb el consentiment dels afectats llevat que una llei ho autoritzi. Tenint en compte que en el cas de les actes municipals normalment no es compta amb el consentiment dels afectats, haurem de veure si existeix alguna norma amb rang de llei que autoritzi la difusió del contingut de les actes.

La legislació de règim local no estableix l'exposició pública de les actes del ple sinó que, pel contrari, conté diversos elements que permeten sostenir que aquestes no han de ser públiques:

Els articles 110 i 111 del TRLMRLC estableixen el règim de les actes de les sessions i no preveuen en cap moment la seva difusió sinó que l'article 111 es limita a establir que, un cop aprovades en la sessió següent, s'han de transcriure en el llibre d'actes o en els plec de fulls habilitats legalment. En termes similars es pronuncien els articles 109 i 110 ROF. Les actes són doncs un document municipal i com a tal estaran sotmeses al règim d'accés als documents administratius previst a la normativa aplicable.

En segon lloc, l'article 154.1 del TRLMRLC, reproduint el 69.1 de la LBRL, estableix que *"Les corporacions locals han de facilitar la més amplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local"*, però a l'hora de concretar aquesta previsió genèrica, el propi TRLMRLC estableix la necessitat que per a poder accedir a la documentació, aquesta ha de tenir el caràcter de pública o s'ha d'acreditar un interès directe, i per descomptat legítim, en l'assumpte (155.2.c)TRLMRLC).

No tindria massa sentit establir un sistema que requereixi acreditar un determinat interès per accedir a la documentació d'un expedient i alhora permetre que les actes de les sessions plenàries on sigui debatut aquell assumpte siguin exposades al públic de forma indiscriminada.

En tercer lloc, cal tenir en compte que el propi Tribunal Suprem ha vingut considerant que malgrat les sessions plenàries tinguin el caràcter de públiques, l'alcalde pot prohibir, per exemple, la utilització d'aparells de gravació en aquestes sessions (p. ex. STS de 8 de novembre de 1984 (RJ5610)). Això ve a confirmar que del caràcter públic de les sessions no es pot deduir que el suport on es materialitzi el contingut de les sessions hagi de ser també necessàriament públic.

En quart lloc, no sembla que el fet que un determinat assumpte sigui competència d'aquest òrgan de caràcter col·legiat i no d'un òrgan unipersonal, hagi de comportar una inaplicació de les garanties establertes per la legislació vigent per a la salvaguarda del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

El règim transcrit ens obliga a distingir, pel que fa a la publicitat de les actes, com a mínim entre tres supòsits:

- a) Actes de sessions del ple en les quals no apareguin dades de caràcter personal

En el supòsit que a les actes del ple no apareguin dades de caràcter personal, o que només hi apareguin les necessàries per identificar el membre de la corporació que realitza una determinada intervenció i la identificació del secretari del plenari, no es plantegen, des del punt de vista de la protecció de dades, problemes a la difusió de les actes del plenari a través d'internet.

Cal tenir en compte en aquest sentit que quan apareguin altres dades, en alguns casos serà possible difondre el contingut de les actes per internet sempre que les dades de caràcter personal hagin estat prèviament anonimitzades de forma que no es faci identificables les persones afectades o bé quan s'incorpori la identificació de les

persones concretes afectades mitjançant annexos a l'acta que estiguin exclosos de la difusió.

- b) Actes de sessions del ple, o de part de sessions, que hagin estat declarades secretes per majoria absoluta del plenari

En el cas de les actes de les sessions del ple, o part de les mateixes, que hagin estat declarades secretes per poder vulnerar l'article 18.1 CE, la difusió del contingut de les actes queda òbviament exclòs atès que suposaria una vulneració de l'esmentat dret. Si s'elimina la possibilitat d'accedir al ple per part dels ciutadans, amb més motiu caldrà evitar la difusió de les actes.

- c) Actes de sessions del ple que tot i poder afectar el dret a l'honor, la intimitat o la pròpia imatge de les persones no hagin estat declarades secretes o bé actes on apareguin altres dades de caràcter personal.

La normativa de règim local només es refereix als drets contemplats a l'article 18.1 CE com a límit al caràcter públic de les sessions del ple municipal. Ara bé, això no pot portar a la conclusió que s'ha d'excloure que el conflicte amb altres drets hagi de portar a la restricció de la publicitat de les actes. En aquest sentit cal tenir present que l'article 11 LOPD, que exigeix l'existència d'una norma amb rang de llei que habiliti per a la comunicació de les dades, és una norma que té rang de llei orgànica, en tant que regula el contingut essencial d'un dret fonamental.

Cal recordar en aquest punt, que el dret a la protecció de dades és un dret fonamental (STC 292/00) que té el seu origen a l'article 18.4 CE i que si bé inclou la protecció de la informació sobre l'àmbit de la intimitat personal i familiar, no es limita a això sinó que va més enllà del dret a la intimitat. En aquest sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional:

“De este modo, el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art.18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo” (STC 292/2000, FJ 6).

Atès que no existeix cap llei que prevegi expressament la publicació del contingut de les actes del ple municipal, no sembla que es pugui procedir a la seva publicació a través d'internet quan continguin dades de caràcter personal diferents de les que tinguin per objecte la identificació dels membres de la corporació que intervenen i del secretari de la corporació.

Tot això sens perjudici que es puguin difondre les actes o les parts de les actes que no facin identificables persones concretes, ja sigui perquè no contenen dades de caràcter personal, ja sigui perquè la informació de caràcter personal hagi estat prèviament anonimitzada o incorporada mitjançant annexos que no siguin objecte de difusió. I

sens perjudici també del règim de publicitat que sigui aplicable als acords adoptats, que s'haurà d'ajustar al que estableixi la normativa aplicable en cada cas.

#### IV

A diferència de la consulta sobre la publicació de les actes que es formula de forma genèrica, els termes en què es formula la consulta sobre la publicació d'un conveni a la web de la Corporació es refereix exclusivament al conveni signat entre aquesta i una empresa relatiu a la construcció i explotació d'un parc eòlic. No s'aporta però el text de l'esmentat conveni, amb la qual cosa es desconeix quines són les dades personals tractades, i fins i tot es desconeix si el conveni incorpora realment dades de caràcter personal més enllà de les dades de les persones que el signen.

En qualsevol cas, com en l'apartat anterior, cal partir també del conflicte entre el dret d'accés a la documentació de les administracions públiques i el dret a la protecció de dades de caràcter personal però, tot i que desconeixem quin és l'abast real del conveni, en aquest supòsit hem de tenir present la possible confluència del règim específic d'accés a la informació en matèria mediambiental.

La regulació de l'accés a la documentació administrativa es troba a l'article 105 b) de la Constitució Espanyola que preveu que la llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius excepte en allò que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones. Aquest accés resta condicionat a l'acreditació d'un interès legítim.

L'article 27 de l'Estatut d'Autonomia reconeix que *"totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de que disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ésser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis"*. És l'article 31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya el que preveu el dret a la protecció de dades de caràcter personal, dotant-los ambdós drets de les garanties que corresponen al conjunt dels drets estatutaris, fet que exigeix la necessitat de ponderar, cas per cas, els drets a atendre quan concorren en un mateix supòsit.

En el cas que ens ocupa, i per la possible incidència mediambiental del conveni, cal fer esment de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que incorpora les Directives 2003/4/CE i 2003/35/CE, que reconeix el dret d'accés a la informació ambiental que es troba en poder de les autoritats públiques o d'altres subjectes que la posseeixin en el seu nom (article 1.1.a) i *garanteix la difusió i posada a disposició del públic de la informació ambiental, de manera paulatina i amb el grau d'amplitud, de sistemàtica i de tecnologia el més amplia possible* (article 1.2)

L'article 3.1 d'aquesta Llei assenyala els drets que comprèn l'exercici del dret d'accés a la informació ambiental i el Títol II determina les obligacions que comporta aquest dret per a les autoritats públiques i altres obligacions de difusió de la informació ambiental, en termes generals.

En concret, l'article 7 disposa el contingut mínim de la informació objecte de difusió i a l'apartat 6 d'aquest article es preveu específicament la difusió de les autoritzacions amb un efecte significatiu sobre el medi ambient així com els acords en matèria de medi ambient i que, en el seu defecte es procedeixi a indicar la referència al lloc on es pot sol·licitar o trobar aquesta informació. En aquest sentit, la Llei 30/1992, de 26 de

novembre, de regim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en el supòsit en que la publicació d'un acte lesioni drets o interessos legítims, també disposa que cal limitar-se a publicar en el diari oficial que correspongui una somera indicació del contingut de l'acte i del lloc on els interessats poden comparèixer per conèixer el contingut.

L'article 13 d'aquesta Llei regula les excepcions a l'accés entre les quals, correspon esmentar la prevista a l'apartat 2.f) que permet denegar la informació si la seva revelació pot afectar negativament al caràcter confidencial de les dades personals tal i com es regulen a la LOPD, sempre i quan la persona interessada a la que concerneixin no hagi consentit el seu tractament o revelació. S'estableix expressament que aquestes excepcions han de ser interpretades de manera restrictiva i que a aquests efectes es ponderarà en cada cas concret l'interès públic al qual s'até amb la divulgació d'una informació amb l'interès públic atès amb la denegació (article 13.4).

Amb caràcter general, respecte a l'obligatorietat de publicar els convenis, trobem que l'article 8 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, requereix la publicació dels convenis que celebri l'Administració General de l'Estat i els Organismes públics vinculats o dependents de la mateixa amb els òrgans corresponents de les Administracions de les Comunitats Autònomes en l'àmbit de les seves respectives competències (article 6), així com els convenis que instrumenten l'encàrrec de gestió entre òrgans administratius o entitats de dret públic pertanyents a la mateixa Administració, que malgrat l'article 15 d'aquesta Llei no requereix en aquest supòsit un instrument específic de formalització, res impedeix que s'instrumenti mitjançant conveni, o bé quan la formalització del conveni és requisit imprescindible en els encàrrecs de gestió entre òrgans i entitats de diferents Administracions.

L'article 88 d'aquesta Llei també preveu, entre d'altres instruments, que se signin convenis amb persones tant de dret públic com de dret privat, sempre que no siguin contraris a l'Ordenament Jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tinguin encomanat, amb l'abast, efectes i règim jurídic específic que en cada cas prevegi la disposició que ho reguli, podent tenir la consideració de finalitzador d'un procediment administratiu o podent -se insertar en el mateix amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que el posi fi, a la vegada que preveu la seva publicació en funció de la seva naturalesa i dels seus destinataris.

Cal tenir en compte també que l'article 3 del text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (TRLCAP), aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, preveu també la possibilitat de celebrar convenis entre l'administració i subjectes privats, i que en el cas que aquests tinguin per objecte algun dels contractes regulats al mateix TRLCAP s'haurà de sotmetre al règim de publicitat previst a la pròpia llei. En termes similars es pronuncia l'art. 4.1.d) de la nova Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contractes del Sector Públic, en vigor a partir de l'1 de maig de 2008.

La consulta no s'acompanya de cap altre documentació que permeti determinar davant de quin tipus de conveni en trobem i que ens permeti pronunciar-nos amb més detall de manera que haurà de ser l'òrgan administratiu competent de l'ens local haurà de valorar si existeix cobertura legal per a la publicació d'aquest conveni concret o de si la publicació es pot fer d'alguna manera alternativa que permeti assolir igualment la finalitat pretesa sense necessitat de publicar les dades de caràcter personal ( p. ex. prèvia anonimització, o evitant la publicació dels annexos on constin les dades personals ) i en definitiva, donar compliment als principis de proporcionalitat i de

qualitat de les dades tenint cura de no facilitar informació excessiva i no pertinent al cas.

Per això, en funció de quin sigui el tipus de conveni de que es tracti haurem d'estar al règim de publicació legalment previst, tenint en compte en qualsevol cas que l'article 60 de la Llei 30/1992 preveu amb caràcter general la publicació dels actes administratius quan així ho estableixin les normes reguladores dels procediments o quan raons d'interès públic, apreciades per l'òrgan competent, ho aconsellin.

Des del punt de vista de la protecció de dades, la publicació de dades personals incloses al conveni fora dels supòsits legalment previstos només pot produir-se amb el consentiment de les persones afectades (art. 11 LOPD).

D'acord amb les consideracions fetes en relació amb la consulta formulada per l'Ajuntament, es fan les següents,

## **Conclusions**

La publicació d'actes de les sessions del Ple de l'Ajuntament així com dels convenis a la web municipal que continguin dades de caràcter personal pot constituir un tractament de dades i per tant s'ha de sotmetre als principis i garanties establerts a la LOPD.

El caràcter públic de les sessions del ple no comporta una habilitació per a la difusió del contingut de les actes de les seves sessions que continguin dades de caràcter personal.

Les actes són un document municipal i l'accés a les mateixes ha de regir-se pel règim d'accés a la informació en poder de les administracions públiques.

Amb caràcter general no resulta justificada la difusió a través de la web municipal del contingut de les actes del ple quan continguin dades que puguin afectar el dret a la intimitat o altres dades de caràcter personal.

En relació amb la difusió dels convenis que continguin dades de caràcter personal diferents a les de les persones que el signen, només es pot publicar si hi ha una cobertura legal específica i sempre que no es pugui assolir la mateixa finalitat amb una modalitat de publicació més respectuosa amb la protecció de dades.