

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una Administració Pública sobre difusió d'informació municipal per mitjà d'Internet.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una Administració pública en el que es demana que l'Agència emeti un dictamen en relació amb els requeriments a complir en matèria de protecció de dades de caràcter personal en el moment de donar difusió a determinada informació municipal a través d'Internet. En concret, es tracta de donar difusió a les actes del Ple i de la Junta de Govern d'aquells ajuntaments que s'hagin adherit a un projecte, a través de la seu electrònica de l'Administració pública.

Analitzada la consulta, i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

Aquesta Administració pública ha desenvolupat un projecte com a base de dades documental en què contenir els acords del Ple i de la Junta de Govern Local dels ajuntaments que s'hagin adherit a aquest projecte. L'objectiu principal perseguit amb aquest projecte és dotar als ajuntaments d'una eina de tractament, consulta i recuperació dels continguts informatius de la documentació essencial municipal, millorant i ampliant el principi de publicitat dels acords presos en el grau que la Llei i cada ajuntament determinin, tot garantint el principi constitucional d'accés a la informació.

La creació del projecte respon a l'exercici de les competències de cooperació local que el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, li atribueix com a competència pròpia a aquesta Administració. En concret, en relació amb la prestació d'assistència i cooperació jurídica econòmica i tècnica als ajuntaments (articles 91.2 b) i 92).

Per tant, en aquest cas, no són els ajuntaments els que publiquen les actes i els acords del Ple i de la Junta de Govern en les seves seus electròniques, sinó que serà l'Administració qui durà a terme aquesta publicitat per mitjà de la seva seu electrònica.

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 (art. 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 *“Operacions i procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”*.

Per altra banda, la lletra a) del mateix article 3 de la LOPD defineix dada personal com *“Qualsevol informació referent a persones físiques identificades 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 en una web de les actes de les sessions de la Junta de Govern o el 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.

Es fa avinent que, en la mesura que les actes i acords del Ple i de la Junta de Govern siguin trameses per part dels ajuntaments a l'Administració amb la finalitat que sigui aquesta qui els hi doni publicitat en la seva seu electrònica o web, i sempre que aquesta informació contingui dades personals, d'acord amb la normativa de protecció de dades de caràcter personal, tindrà lloc un tractament de dades personals per compte de tercers (article 12 LOPD).

Aquest article 12 disposa que "no es considera comunicació de dades l'accés d'un tercer a les dades de caràcter personal quan l'accés sigui necessari per a la prestació d'un servei al responsable del tractament". En aquest sentit, l'Administració actuarà, en el tractament de les dades personals que es continguin en la informació municipal, com a encarregat del tractament i els ajuntaments, com a responsables del tractament (article 3 d) i g) LOPD).

Així mateix, es fa avinent que la realització d'aquest tractament per compte d'un tercer caldrà que es reguli en un contracte o conveni (com sembla ser que serà en aquest cas), el qual constarà per escrit o per mitjà de qualsevol altra forma que permeti acreditar-ne la concertació i el contingut, establint expressament que l'encarregat del tractament només tractarà les dades d'acord amb les instruccions dels responsables, que no les podrà aplicar ni utilitzar amb una finalitat diferent a la que hi figuri en el conveni esmentat, ni comunicar-les a altres persones, ni tan sols per conservar-les, així com el destí de les dades personals un cop complerta la prestació del servei descrit, és a dir, si seran destruïdes o tornades als responsables del tractament. Seria convenient incloure en el conveni les condicions en què es durà a terme la difusió de la informació municipal com ara, a tall d'exemple, el període previst d'exposició pública.

Aquest conveni també haurà d'estipular les mesures de seguretat que l'encarregat està obligat a implementar, en els termes previstos en el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el reglament de desenvolupament de la LOPD (en endavant, RLOPD), per tal de garantir la seguretat i integritat de les dades personals que puguin contenir-se en aquesta informació municipal.

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) de la Constitució Espanyola (en endavant, 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 Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, 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 (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, reproduint l'art. 69.1 LRBRL, estableix que *"Les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local"* (art. 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 d'accés 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 (art. 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

Del que es desprèn de l'enunciat de la consulta formulada, el que es sotmet a consideració de l'Agència no és la possibilitat de publicar a la web de l'Administració els actes i acords adoptats pels òrgans municipals a què es refereix, sinó la possibilitat de difondre el contingut de les actes de les sessions dels òrgans col·legiats de govern on s'han adoptat els esmentats acords.

Pel que fa a la possibilitat de publicació dels acords, haurem d'atenir-nos al que estableixen, amb caràcter general, els articles 59, 60 i 61 de la LRJPAC i la resta de legislació sectorial aplicable, especialment l'art. 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del

règim local (en endavant, LRBRL) i 155.1 del TRLMRLC, per tal de determinar si un determinat acte o acord és susceptible o no de ser publicat a la seu electrònica d'una administració pública.

Al respecte, hem de tenir en compte que l'article 12 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (en endavant, LAECSP), estableix que la publicació d'aquells actes i comunicacions que hagi de realitzar-se en el tauler d'anuncis o edictes pot ser substituïda o complementada per la seva publicació a la seu electrònica de l'organisme competent. La seu electrònica és definida per l'article 10 de la mateixa llei com l'adreça electrònica, disponible pels ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions, la titularitat, gestió i administració correspon a una administració pública en l'exercici de les seves competències i que aquesta hagi establert com a tal seu electrònica.

En aquest dictamen ens referirem només a la publicació de les actes, enteses aquestes 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 (en endavant, ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre.

IV

La consulta formulada en realitat es refereix a la publicació a la web de l'Administració de dos tipus de documents: per una banda la publicació de les actes del ple; per una altra la publicació de les actes de la Junta de Govern; en ambdós casos, d'aquells ajuntaments que s'hagin adherit al projecte. Tot i que la publicació de unes i altres actes presenta alguns problemes comuns, en realitat concorren algunes circumstàncies que aconsellen tractar separatament la publicació de les actes de cadascun d'aquests òrgans.

Pel que fa a la Junta de Govern Local, cal tenir en compte que d'acord amb el que estableix l'article 70.1 de la LRBRL i l'article 156.1 del TRLMRLC, les seves sessions no tenen caràcter públic. En el mateix sentit, l'article 113.1.b) del ROF també estableix que les sessions d'aquest òrgan no són públiques, sens perjudici de la publicitat dels acords i de la tramesa d'aquests a la comunitat autònoma i l'Administració de l'Estat, i de la tramesa d'una còpia de l'Acta a tots els membres de la corporació.

A la vista de tot això, sembla que el propi legislador ha volgut que els debats que es produeixin en el si d'aquest òrgan no siguin de públic coneixement. Per tant, i amb independència que continguin o no dades de caràcter personal, només podran tenir accés a les actes de la Comissió de Govern aquelles persones que estiguin legitimades d'acord amb la legislació aplicable. A aquests efectes caldrà tenir present el règim d'accés de l'article 37 LRJPAC.

En conclusió, en el cas de la Junta de Govern no sembla que a la vista de la normativa general continguda a la legislació de règim local pugui considerar-se que existeix habilitació legal per a procedir a la publicació de les actes de la Junta de Govern a la web, ni dels propis ajuntaments ni, en aquest cas, de l'Administració pública.

V

Pel que fa a les actes del plenari municipal, cal partir d'un plantejament diferent tot i que arribarem a una conclusió força semblant. 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'art. 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 de les webs de les administracions públiques 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 només per la possibilitat d'exposició temporalment indefinida de les mateixes sinó també, i especialment, per la possibilitat que aquesta informació sigui localitzada a través de eines de recerca a Internet que permetin establir perfils de persones concretes. Aquests advertiments ja han estat formulats per l'Agència en la recent Recomanació 1/2008, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades sobre la difusió d'informació que contingui dades de caràcter personal a través d'Internet (www.apdcat.net).

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 té 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 de les quals sí 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 LRBRL, estableix que "*Les corporacions locals han de facilitar la més àmplia 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 (RJ 5610)). 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 parts 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.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada per l'Administració Pública en relació amb els requeriments a complir en matèria de protecció de dades de caràcter personal en el moment de donar difusió a determinada informació municipal a través de la seva seu electrònica, es fan les següents,

Conclusions

La publicació d'actes de sessions a la web d'una administració pública 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.

Cal distingir el règim de publicitat dels acords adoptats pel Ple o la Junta de Govern, del règim

de publicitat de les actes del plenari, de manera que la previsió legal de la publicació d'un determinat tipus d'acord no habilita per si sol la difusió del contingut de les actes del Ple o la Junta de Govern en què es va adoptar l'acord.

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 de l'Administració Pública del contingut de les actes de la Junta de Govern, ni les actes del Ple dels ajuntaments que s'han adherit al projecte quan continguin dades que puguin afectar el dret a la intimitat o altres dades de caràcter personal.