

Dictamen en relación con la consulta formulada por una Administración pública sobre difusión de información municipal a través de Internet.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de una Administración pública en el que se solicita que la Agencia emita un dictamen en relación con los requerimientos que deben cumplirse en materia de protección de datos de carácter personal a la hora de realizar la difusión de determinada información municipal a través de Internet. En concreto, se trata la difusión de las actas del Pleno y de la Junta de Gobierno de aquellos Ayuntamientos que se hayan adherido a cierto proyecto, a través de la sede electrónica de dicha Administración pública.

Una vez analizada la consulta y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

Esta Administración pública ha desarrollado un proyecto como base de datos documental que contendrá los acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno Local de los Ayuntamientos que se hayan adherido a ese proyecto. El objetivo principal que se persigue con dicho proyecto es dotar a los Ayuntamientos de una herramienta de tratamiento, consulta y recuperación de los contenidos informativos de la documentación municipal esencial, con la intención de mejorar y ampliar el principio de publicidad de los acuerdos tomados, en el grado que la Ley y cada Ayuntamiento determinen, y de garantizar el principio constitucional de acceso a la información.

La creación del proyecto responde al ejercicio de las competencias de cooperación local que el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, le atribuye como competencia propia a esta Administración, en concreto, con respecto a la prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Ayuntamientos (artículos 91.2 b) y 92).

Por lo tanto, en este caso no son los Ayuntamientos los que publican las actas y los acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno en sus sedes electrónicas, sino que será la Administración quien lleve a cabo esta publicidad a través de su propia sede electrónica.

Desde el punto de vista de la protección de datos personales, resulta relevante recordar que, según el artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), sólo es posible llevar a cabo un tratamiento de datos de carácter personal si éste se basa en el consentimiento de las personas afectadas o si existe una norma con rango de ley que habilite para la realización de dicho tratamiento.

El artículo 3.c) de la LOPD define el tratamiento de datos de una forma amplia, en el sentido de que hay que entender como tratamiento las «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».

Por otra parte, la letra a) del mismo artículo 3 de la LOPD define dato personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables».

A la vista de tales definiciones y sin perjuicio de que en algunos casos las actas no incluyan ningún dato de carácter personal, excepto los datos que tengan por finalidad identificar a los miembros de la corporación que intervienen o al secretario de la corporación, no cabe la menor duda de que la publicación en una página web de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno o del Pleno municipal que contengan datos de carácter personal puede constituir un tratamiento de datos y que, por lo tanto, debe someterse a los principios y garantías establecidos en la LOPD.

Se recuerda que, en la medida en que las actas y acuerdos del Pleno y de la Junta de Gobierno sean enviados por parte de los Ayuntamientos a la Administración con la finalidad de que sea ésta quien les dé publicidad en su sede electrónica o página web, y siempre que esta información contenga datos personales, de acuerdo con la normativa de protección de datos de carácter personal, tendrá lugar un tratamiento de datos personales por cuenta de terceros (artículo 12 de la LOPD).

Este artículo 12 dispone que «no se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos de carácter personal cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento». En este sentido, la Administración actuará, en el tratamiento de los datos personales que se encuentren contenidos en la información municipal, como encargado del tratamiento y los Ayuntamientos, como responsables del tratamiento (artículo 3.d) y g) de la LOPD).

Asimismo, se recuerda que la realización de este tratamiento por cuenta de un tercero debe estar regulada en un contrato o convenio (como parece que será en este caso), que constará por escrito o por medio de cualquier otra forma que permita acreditar la concertación y el contenido, estableciendo expresamente que el encargado del tratamiento sólo tratará los datos de acuerdo con las instrucciones de los responsables, que no podrá aplicarlos ni utilizarlos con una finalidad diferente a la que figure en el convenio mencionado ni comunicarlos a otras personas, ni siquiera para conservarlos, y determinando así mismo el destino de los datos personales una vez cumplida la prestación del servicio descrito, es decir, si serán destruidos o devueltos a los responsables del tratamiento. Sería conveniente incluir en el convenio las condiciones en que se llevará a cabo la difusión de la información municipal como, por ejemplo, el periodo previsto de exposición pública.

Este convenio también deberá estipular las medidas de seguridad que el encargado está obligado a implementar, en los términos previstos en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD), a fin de garantizar la seguridad e integridad de los datos personales que puedan estar contenidos en esa información municipal.

II

De la consulta planteada se deduce, de entrada, que nos encontramos ante un posible conflicto de dos derechos: por una parte, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las Administraciones públicas y, por otra parte, el derecho fundamental de las personas a la protección de sus datos de carácter personal.

El artículo 105.b) de la Constitución Española (en adelante, CE) establece que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y la defensa del Estado, la investigación de delitos y la intimidad de las personas.

Se trata, por lo tanto, de un derecho de configuración legal atribuido en principio a todos los ciudadanos para cuya concreción tendremos que acudir a la normativa reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, en concreto, de la Administración local.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) regula el acceso a la información contenida en archivos y registros de las Administraciones públicas en su artículo 37. Dejando a un lado la posibilidad de acceso a los documentos que formen parte de procedimientos acabados y no incorporen datos de carácter personal, que sin duda se configura en términos muy amplios en el artículo 37.1 de la ley, se introducen algunas limitaciones a este derecho cuando se trata de documentos que contengan datos de carácter personal:

— Por una parte, el acceso a los documentos que contengan datos relativos a la intimidad de las personas (37.2) o los de carácter sancionador o disciplinario (37.3) queda limitado a las propias personas afectadas. Eso sin perjuicio, claro está, del derecho de los interesados a acceder al expediente durante la tramitación del mismo en los términos que establece el artículo 35.a) de la misma ley.

— Por otra parte, el acceso a los documentos nominativos que puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos puede ser ejercido, además, por terceras personas que acrediten un interés legítimo y directo (37.3).

— Determinadas materias quedan excluidas de este régimen de acceso (37.5): actuaciones del Gobierno, información sobre defensa nacional o seguridad del Estado, investigación de delitos, materias protegidas por el secreto industrial o comercial, o actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

En el ámbito local, el artículo 154 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (en adelante, TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, reproduciendo el artículo 69.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece que «las corporaciones locales tienen que facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local» (art. 154.1), pero tampoco en este caso el derecho a ser informado o el derecho a acceder a la información municipal se configura en términos absolutos, dado que el artículo 155.2 del mismo texto añade que el derecho a consultar la documentación, los archivos y los registros de la corporación está sometido, a menos que se trate de documentación histórica, a que la documentación tenga la condición de pública o se acredite un interés directo en el asunto. Y, en cualquier caso, este derecho de acceso a la información queda limitado, recogiendo la limitación contenida en el artículo 105.b) de la CE, en aquello que pueda afectar a la seguridad y la defensa del Estado, la investigación de delitos o la intimidad de las personas (art. 155.3).

Aparte de estos preceptos, también deberemos tener en cuenta la legislación de carácter sectorial que regula el acceso a la información en determinadas materias, como es el caso, por ejemplo, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por lo tanto, podemos concluir fácilmente que el derecho a acceder a la información en poder de las Administraciones públicas no es un derecho absoluto, dado que está sometido a diferentes limitaciones, algunas de ellas contempladas directamente en la ley, como el derecho a la intimidad o el carácter sancionador o disciplinario de la información, y otras que tendrán que ponderarse en cada caso para determinar si debe prevalecer el interés legítimo a acceder a la información o los intereses de otras personas que puedan ver afectados sus derechos, como el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

III

De lo que se desprende del enunciado de la consulta formulada, lo que se somete a la consideración de la Agencia no es la posibilidad de publicar en la página web de la Administración los actos y acuerdos adoptados por los órganos municipales a que se refiere, sino la posibilidad de difundir el contenido de las actas de las sesiones de los órganos colegiados de gobierno donde se han adoptado los mencionados acuerdos.

Con respecto a la posibilidad de publicación de los acuerdos, tendremos que atenernos a lo que establecen, con carácter general, los artículos 59, 60 y 61 de la LRJPAC y el resto de la legislación sectorial aplicable, especialmente los artículos 70.2 de la LRBRL y 155.1 del TRLMRLC, con el objetivo de determinar si un determinado acto o acuerdo es susceptible o no de ser publicado en la sede electrónica de una Administración pública.

Al respecto, debemos tener en cuenta que el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAECSP), establece que la publicación de actos y comunicaciones que deba realizarse en el tablón de anuncios o edictos puede ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo competente. La sede electrónica es definida por el artículo 10 de la misma ley como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración pública en el ejercicio de sus competencias y que ésta ha establecido como tal sede electrónica.

En este dictamen nos referiremos sólo a la publicación de las actas, entendidas éstas como el documento donde se recoge el debate y la adopción del acuerdo correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 110 del TRLMRLC y en el artículo 109 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales (en adelante, ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

IV

La consulta formulada se refiere en realidad a la publicación en la página web de la Administración de dos tipos de documentos: por una parte, a la publicación de las actas del Pleno y, por otra, a la publicación de las actas de la Junta de Gobierno, en ambos casos, de aquellos Ayuntamientos que se hayan adherido al proyecto. A pesar de que la publicación de ambos tipos de actas presenta algunos problemas comunes, en realidad concurren algunas circunstancias que aconsejan tratar por separado la publicación de las actas de cada uno de estos órganos.

Con respecto a la Junta de Gobierno Local, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo que establecen el artículo 70.1 de la LRBRL y el artículo 156.1 del TRLMRLC, sus sesiones no tienen carácter público. En el mismo sentido, el artículo 113.1.b) del ROF también establece que las sesiones de este órgano no son públicas, sin perjuicio de la publicidad de los acuerdos y del envío de éstos a la comunidad autónoma y la Administración del Estado, y del envío de una copia del acta a todos los miembros de la corporación.

A la vista de todo ello, parece que el propio legislador ha querido que los debates que se produzcan en el seno de este órgano no sean de público conocimiento. Por lo tanto, y con independencia de que contengan o no datos de carácter personal, sólo podrán tener acceso a las actas de la Comisión de Gobierno aquellas personas que estén legitimadas para ello de acuerdo con la legislación aplicable. A estos efectos, habrá que tener presente el régimen de acceso del artículo 37 de la LRJPAC.

En conclusión, a la vista de la normativa general contenida en la legislación de régimen local, en el caso de la Junta de Gobierno no parece que pueda considerarse que exista habilitación legal para proceder a la publicación de las actas de la Junta de Gobierno ni en la web de los propios Ayuntamientos ni, en este caso, en la de la Administración pública.

V

Con respecto a las actas del plenario municipal, hay que partir de un planteamiento diferente aunque llegaremos a una conclusión bastante parecida. De acuerdo con el artículo 70 de la LRBRL y el artículo 156.1 del TRLMRLC, las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas a menos que el propio Pleno acuerde por mayoría absoluta el carácter secreto respecto del debate y la votación de asuntos que puedan afectar al derecho fundamental al honor, la intimidad personal y familiar, y la propia imagen de las personas.

En idénticos términos se pronuncia el artículo 88 del ROF, si bien este artículo añade dos previsiones: por una parte, la posibilidad de instalar sistemas que permitan la difusión auditiva o visual de las sesiones; y por otra parte, que una vez acabada la sesión y, por lo tanto, esto ya no quedaría recogido en el acta de la sesión, puede establecerse un turno de consultas por parte del público asistente sobre temas concretos de interés municipal.

Ahora bien, el hecho de que las sesiones sean públicas no significa, sin más, que las actas de las sesiones puedan ser difundidas a través de las webs de las Administraciones públicas de forma indefinida en el tiempo. Sin perjuicio de los otros elementos adicionales que expondremos más adelante, el derecho a la protección de los datos de carácter personal puede afectar en mucho mayor grado en el supuesto de la difusión de las actas en Internet, no sólo por la posibilidad de una exposición temporalmente indefinida de las mismas, sino sobre todo por la posibilidad de que esta información sea localizada a través de herramientas de búsqueda en Internet que permitan establecer perfiles de personas concretas. Estas advertencias ya han sido formuladas por la Agencia en la reciente Recomendación 1/2008 de la Agencia Catalana de Protección de

Datos sobre la difusión de información que contenga datos de carácter personal a través de Internet (www.apdcat.net).

De entrada, hay que aclarar que dejaremos a un lado aquellos supuestos en los cuales los únicos datos de carácter personal que aparezcan en las actas sean el nombre, los apellidos y el cargo de los cargos electos de la corporación y del secretario de la misma. El carácter electivo de los miembros de la corporación y las funciones que tienen atribuidas llevan aparejada una necesidad de publicidad de su actuación que hace que la inclusión de sus datos en las actas, en tanto que concejales, no deba plantear problemas desde el punto de vista de la protección de datos a la hora de difundir el contenido. Del mismo modo, por las funciones que tiene atribuidas el secretario de la corporación, en especial por su condición de fedatario público de las actuaciones de la corporación, tampoco parece que tenga que plantear mayores problemas la difusión de sus datos.

Sin embargo, en las actas del Pleno pueden aparecer también datos personales de ciudadanos afectados por alguno de los acuerdos que se adopten y, en tal caso, la difusión de dichas actas sí que puede plantear problemas desde el punto de vista de la protección de datos.

El artículo 11 de la LOPD establece la necesidad de que, para la comunicación de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los afectados a menos que una ley lo autorice. Teniendo en cuenta que en el caso de las actas municipales normalmente no se cuenta con el consentimiento de los afectados, tendremos que ver si existe alguna norma con rango de ley que autorice la difusión del contenido de las actas.

La legislación de régimen local no establece la exposición pública de las actas del Pleno sino que, por el contrario, contiene diversos elementos que permiten sostener que éstas no deben ser públicas:

Los artículos 110 y 111 del TRLMRLC, que establecen el régimen de las actas de las sesiones, no prevén en ningún momento su difusión, sino que el artículo 111 se limita a establecer que, una vez aprobadas en la sesión siguiente, deben transcribirse en el libro de actas o en los pliegos de hojas habilitados legalmente. En términos similares se pronuncian los artículos 109 y 110 del ROF. Las actas son, por lo tanto, un documento municipal y, como tal, están sometidas al régimen de acceso a los documentos administrativos previsto en la normativa aplicable.

En segundo lugar, el artículo 154.1 del TRLMRLC, reproduciendo el art. 69.1 de la LRBRL, establece que «las corporaciones locales deben facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local», pero a la hora de concretar esta previsión genérica, el propio TRLMRLC establece la necesidad de que, para poder acceder a la documentación, ésta deba tener el carácter de pública o deba acreditarse un interés directo y, por descontado, legítimo en el asunto (art. 155.2.c TRLMRLC).

No tendría demasiado sentido establecer un sistema que requiera la acreditación de un determinado interés para acceder a la documentación de un expediente y, al mismo tiempo, permitir que las actas de las sesiones plenarias donde se debata ese asunto sean expuestas al público de forma indiscriminada.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que el propio Tribunal Supremo ha venido considerando que, aunque las sesiones plenarias tengan el carácter de públicas, el alcalde puede prohibir, por ejemplo, el empleo de aparatos de grabación en estas sesiones (por ejemplo, la STS de 8 de noviembre de 1984 (RJ 5610)). Esto viene a confirmar que no se puede deducir del carácter público de las sesiones que el soporte donde se materialice el contenido de las sesiones tenga que ser también necesariamente público.

En cuarto lugar, no parece que el hecho de que un determinado asunto sea competencia de este órgano de carácter colegiado y no de un órgano unipersonal tenga que comportar la no aplicación de las garantías establecidas por la legislación vigente para la salvaguardia del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En lo referente a la publicidad de las actas, el régimen transcrito nos obliga a distinguir, como mínimo, entre tres supuestos:

a) Actas de sesiones del Pleno en las que no aparezcan datos de carácter personal:

En el supuesto de que en las actas del Pleno no aparezcan datos de carácter personal o sólo aparezcan los necesarios para la identificación del miembro de la corporación que realiza una determinada intervención y la identificación del secretario del plenario, desde el punto de vista de la protección de datos no se plantean problemas para la difusión de las actas del plenario a través de Internet.

Hay que tener en cuenta en este sentido que, cuando aparezcan otros datos, en algunos casos será posible difundir el contenido de las actas por Internet, siempre que los datos de carácter personal hayan sido previamente anonimizados, de forma que no se haga identificables a las personas afectadas, o bien cuando se incorpore la identificación de las personas concretas afectadas mediante anexos al acta que estén excluidos de la difusión.

b) Actas de sesiones del Pleno o de partes de sesiones que hayan sido declaradas secretas por mayoría absoluta del plenario:

En el caso de las actas de las sesiones del Pleno o de parte de las mismas que hayan sido declaradas secretas por existir la posibilidad de que se vulnere el artículo 18.1 de la CE, la difusión del contenido de las actas queda obviamente excluida, dado que supondría una vulneración del mencionado derecho. Si se elimina la posibilidad de acceder al Pleno por parte de los ciudadanos, con más motivo habrá que evitar la difusión de las actas.

c) Actas de sesiones del Pleno que, a pesar de poder afectar al derecho al honor, la intimidad o la propia imagen de las personas, no hayan sido declaradas secretas, o bien actas donde aparezcan otros datos de carácter personal:

La normativa de régimen local sólo se refiere a los derechos contemplados en el artículo 18.1 de la CE como límite para el carácter público de las sesiones del Pleno municipal. Ahora bien, eso no puede llevar a la conclusión de que debe excluirse que el conflicto con otros derechos deba comportar la restricción de la publicidad de las actas. En este sentido, hay que tener presente que el artículo 11 LOPD, que exige la existencia de una norma con rango de ley que habilite para la comunicación de los datos, es una norma que tiene rango de ley orgánica, puesto que regula el contenido esencial de un derecho fundamental.

En este punto hay que recordar que el derecho a la protección de datos es un derecho fundamental (STC 292/00) que tiene su origen en el artículo 18.4 de la CE y que, si bien incluye la protección de la información sobre el ámbito de la intimidad personal y familiar, no se limita a esto, sino que va más allá del derecho a la intimidad. En este sentido se ha pronunciado 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 artículo 18.1 de la CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos que, por el hecho 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, 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)

Dado que no existe ninguna ley que prevea expresamente la publicación del contenido de las actas del Pleno municipal, no parece que pueda procederse a su publicación a través de Internet cuando contengan datos de carácter personal diferentes de los que tengan por objeto la identificación de los miembros de la corporación que intervienen y del secretario de la corporación.

Todo ello, sin perjuicio de que puedan difundirse las actas o las partes de las actas que no hagan identificables a personas concretas, ya sea porque no contienen datos de carácter personal, ya sea porque la información de carácter personal haya sido previamente anonimizada o incorporada mediante anexos que no sean objeto de difusión. Y asimismo sin perjuicio del régimen de publicidad que sea aplicable a los acuerdos adoptados, que deberá ajustarse a lo que establezca la normativa aplicable en cada caso.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos con respecto a la consulta planteada por la Administración pública en relación con los requerimientos que deben cumplirse en materia de protección de datos de carácter personal en el momento de proceder a la difusión de determinada información municipal a través de su sede electrónica, se formulan las siguientes

Conclusiones

La publicación de actas de sesiones en la web que contengan datos de carácter personal puede constituir un tratamiento de datos y, por lo tanto, debe someterse a los principios y garantías establecidos en la LOPD.

Hay que hacer una distinción entre el régimen de publicidad de los acuerdos adoptados por el Pleno o la Junta de Gobierno y el régimen de publicidad de las actas del plenario, de manera que la previsión legal de la publicación de un determinado tipo de acuerdo no habilita por sí sola para la difusión del contenido de las actas del Pleno o la Junta de Gobierno en que se adoptó dicho acuerdo.

El carácter público de las sesiones del Pleno no comporta una habilitación para la difusión del contenido de las actas de sus sesiones que contenga datos de carácter personal.

Las actas son un documento municipal y el acceso a las mismas debe estar regido por el régimen de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas.

Con carácter general, no resulta justificada la difusión a través de la web de la Administración pública del contenido de las actas de la Junta de Gobierno ni de las actas del Pleno de los Ayuntamientos que se han adherido al proyecto cuando contengan datos que puedan afectar al derecho a la intimidad u otros datos de carácter personal.