

Dictamen en relación con la consulta planteada por el portavoz de un grupo municipal sobre la posibilidad de publicar de forma completa las actas de los Plenos municipales y de las Juntas de Gobierno Local, en los correspondientes portales municipales.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del portavoz de un grupo municipal en el que se solicita que la Agencia emita un informe sobre si existe alguna normativa y alguna disposición concreta que impida la publicación completa de las actas de los Plenos municipales y de las Juntas de Gobierno Local en los correspondientes portales municipales.

Analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

Desde el punto de vista de la protección de datos personales, es relevante recordar que 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 (artículo 6 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

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 de datos «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 otro lado, la letra a) del mismo artículo 3 de la LOPD define dato personal como «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables».

En vista de estas definiciones, y sin perjuicio de que en algunos casos las actas no incluyan ningún dato de carácter personal, salvo los datos cuya finalidad sea identificar a los miembros de la corporación que intervienen o al secretario de la corporación, no cabe duda de que la publicación en la web de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno o el Pleno municipal que contengan datos de carácter personal puede constituir un tratamiento de datos y que, por tanto, debe someterse a los principios y garantías establecidos en la LOPD.

III

Tal como ya se expuso en los dictámenes 3/2008 y 4/2008 de esta Agencia, cuyos fundamentos jurídicos se incorporan a este dictamen, la cuestión que plantea la consulta, es decir, la publicación completa de las actas de los Plenos y de las Juntas de Gobierno Local, nos sitúa ante un posible conflicto de dos derechos: por un lado, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las

Administraciones públicas, y por otro, el derecho fundamental de las personas a la protección de sus datos de carácter personal.

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

Se trata, pues, 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 concretamente, de la Administración local.

La LRJPAC regula el acceso a la información contenida en archivos y registros de las Administraciones públicas en el artículo 37. Dejando al margen la posibilidad de acceso a los documentos que formen parte de procedimientos terminados y que no incorporen datos de carácter personal, lo que ciertamente 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 un lado, 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. Y ello sin perjuicio, naturalmente, 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 propia ley.
- Por otro lado, el acceso a los documentos nominativos que puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos también puede ser realizado por terceras personas que acrediten un interés legítimo y directo (37.3).
- Determinadas materias quedan excluidas de este régimen de acceso (37.5): actos de gobierno, información sobre defensa nacional o seguridad del Estado, investigación de delitos y materias protegidas por el secreto industrial o comercial o en materia de política monetaria.

Esta regulación resulta aplicable a las Administraciones locales, en tanto que fija el régimen jurídico aplicable a todas las Administraciones públicas.

En el ámbito local, el artículo 154 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (TRLRMLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, reproduciendo el artículo 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» (artículo 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 propio texto refundido añade que el derecho a consultar la documentación, los archivos y los registros de la corporación está sometido, salvo que se trate de documentación histórica, a que la documentación tenga la condición de pública o se acredite un interés directo en el asunto. Por otro lado, para obtener copia de los acuerdos de los entes locales (y la consulta a través de Internet comporta la posibilidad de obtenerlas), la letra a) del mismo artículo 155.2 exige que se acredite la condición de interesado.

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 lo que pueda afectar a la seguridad y la defensa del Estado, la investigación de delitos o la intimidad de las personas (artículo 155.3).

Por consiguiente, como no podría ser de otro modo, la legislación catalana de régimen local acoge el régimen establecido en la normativa básica estatal, y concretamente, el artículo 37.3, en cuanto a exigir la acreditación de un interés legítimo y directo para poder tener acceso a los documentos nominativos.

Aparte de estos preceptos, también se deberá 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, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, u otras normas de rango legal que imponen la publicidad de determinados actos.

Así pues, podemos llegar fácilmente a la conclusión de 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 contempladas directamente en la ley, como el derecho a la intimidad o la información de carácter sancionador o disciplinario, y otras que se deberán ponderar en cada caso para determinar si tiene que prevalecer el interés legítimo en 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.

IV

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

En cuanto a la posibilidad de publicación de los acuerdos, deberemos atenernos a lo que establecen, con carácter general, los artículos 59, 60 y 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y la demás legislación sectorial aplicable, especialmente los artículos 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y 155.1 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (TRLMRLC), aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, a fin de determinar si un acto o acuerdo concreto es susceptible o no de ser publicado en la web municipal.

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 (LAECSP), establece que la publicación de aquellos actos y comunicaciones que deba realizarse en el tablón de anuncios o en 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 dicha 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, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias», y que la misma haya establecido como su sede electrónica.

En este dictamen nos referiremos únicamente a la publicación de las actas, entendidas éstas como el documento en el que 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 las Entidades locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

V

La consulta planteada se refiere, en realidad, a la publicación en la web municipal de dos tipos de documentos: por un lado, la publicación de las actas del Pleno; por otro, la publicación de las actas de la Junta de Gobierno Local. Aunque la publicación de unas y otras actas presenta algunos problemas comunes, en realidad concurren ciertas circunstancias que aconsejan tratar separadamente la publicación de las actas de cada uno de dichos órganos.

En lo que se refiere 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 su comunicación a la Comunidad Autónoma y a la Administración del Estado, del envío de una copia del acta a todos los miembros de la corporación y de la publicidad de los acuerdos que adopte dicho órgano cuando así lo establezca la normativa aplicable.

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

En conclusión, en el caso de la Junta de Gobierno, no parece que, en vista de la normativa general contenida en la legislación de régimen local, pueda considerarse que existe habilitación legal para proceder a la publicación de las actas de la Junta de Gobierno en la web municipal.

VI

En cuanto a las actas del Pleno municipal, de acuerdo con los artículos 70 de la LRBRL y 156.1 del TRLMRLC, las sesiones plenarias de las corporaciones locales son públicas, salvo que el propio Pleno acuerde por mayoría absoluta su carácter secreto respecto al 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 disposiciones: por un lado, la posibilidad de instalar sistemas que permitan la difusión auditiva o visual de las sesiones, y por otro, que una vez finalizada la sesión, por lo que esto ya no quedaría recogido en el acta de la misma, se puede establecer 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 una web municipal de forma

indefinida en el tiempo. Sin perjuicio de todos los demás elementos adicionales que expondremos más adelante, la afectación del derecho a la protección de los datos de carácter personal puede ser muy superior 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 también, y especialmente, por la posibilidad de que dicha información sea localizada a través de herramientas de búsqueda en Internet que permitan establecer perfiles de personas concretas.

De entrada, hay que aclarar que dejaremos al margen los supuestos en que 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 ésta. El carácter electivo de los miembros de la corporación y las funciones que tienen atribuidas conllevan la necesidad de publicidad de su actuación, lo que hace que la inclusión de sus datos en las actas, en su calidad de concejales, no vaya a plantear problemas desde el punto de vista de la protección de datos al difundir su contenido. Asimismo, por las funciones que tiene atribuidas el secretario de la corporación, en especial por su condición de fedatario público de los actos de la corporación, tampoco parece que la difusión de sus datos vaya a plantear mayores problemas.

Ahora bien, en las actas del Pleno también pueden aparecer datos personales de ciudadanos afectados por alguno de los acuerdos que se adopten, cuya difusión 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, salvo 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, al contrario, contiene varios elementos que permiten sostener que éstas no tienen que ser públicas:

Los artículos 110 y 111 del TRLMRLC establecen el régimen de las actas de las sesiones y no contemplan 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. Y si bien el artículo 229 del mismo ROF prevé la publicidad de las actas, este precepto se refiere a una «publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias», que en ningún caso puede ser una habilitación para llevar a cabo publicaciones de forma contraria a lo que establecen tanto la LRJPAC como el TRLMRLC.

Así pues, las actas son documentos municipales, y como tales estarán sometidas al régimen de acceso a los documentos administrativos establecido en la normativa aplicable.

En segundo lugar, el artículo 154.1 del TRLMRLC, reproduciendo el artículo 69.1 de la LBRL, 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», pero al concretar esta disposición genérica, el propio TRLMRLC establece la necesidad de que, para poder acceder a la documentación, ésta debe tener el carácter de pública, o hay que acreditar un interés directo, y por supuesto legítimo, en el asunto (artículo 155.2.a) y b) del TRLMRLC).

No tendría demasiado sentido establecer un sistema que requiriera acreditar un interés determinado para acceder a la documentación de un expediente y que, al mismo tiempo, permitiera que las actas de las sesiones plenarias en las que se debatiera aquel asunto fueran expuestas al público de forma indiscriminada.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que el propio Tribunal Supremo ha venido considerando que, pese a que las sesiones plenarias tengan el carácter de públicas, el alcalde puede prohibir, por ejemplo, el uso de aparatos de grabación en estas sesiones (p. ej., STS de 8 de noviembre de 1984 (RJ5610)). Esto viene a confirmar que del carácter público de las sesiones no se puede deducir que el soporte en el que se materialice el contenido de las sesiones tenga que ser también necesariamente público.

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

El régimen transcrito nos obliga a distinguir, en cuanto a la publicidad de las actas, 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 que sólo aparezcan los necesarios para identificar al miembro de la corporación que realiza una intervención determinada y la identificación del secretario del Pleno, no se plantean, desde el punto de vista de la protección de datos, problemas para la difusión de las actas del Pleno a través de Internet.

En este sentido, hay que tener en cuenta 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 anonimizados previamente, de modo que las personas afectadas no sean identificables, 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 parte de sesiones, que hayan sido declaradas secretas por mayoría absoluta del plenario.

En el caso de las actas de las sesiones del Pleno, o parte de las mismas, que hayan sido declaradas secretas por poder vulnerar el artículo 18.1 de la CE, la difusión del contenido de las actas queda obviamente excluida, dado que supondría una vulneración de dicho 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, pese a poder afectar al derecho al honor, la intimidad o la propia imagen de las personas, no hayan sido declaradas secretas, o bien actas en las que 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 al carácter público de las sesiones del Pleno municipal. Ahora bien, esto no puede llevar a la conclusión de que hay que excluir que

el conflicto con otros derechos tenga que llevar a la restricción de la publicidad de las actas. En este sentido, hay que tener presente que el artículo 11 de la 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, en tanto 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 ello, 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 se 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 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)

Dado que no existe ninguna ley que establezca expresamente la publicación del contenido de las actas del Pleno municipal, no parece que se pueda proceder 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 intervengan y del secretario de la corporación.

Todo ello sin perjuicio de que se puedan difundir las actas o las partes de las actas que no hagan identificables a personas concretas, ya sea porque no contengan 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 también sin perjuicio del régimen de publicidad que sea aplicable a los acuerdos adoptados, lo que se deberá ajustar a lo que establezca la normativa aplicable en cada caso. En este sentido, no plantearía problemas desde el punto de vista de la protección de datos, por ejemplo, la inclusión en las actas de la identificación de las personas físicas que hayan sido adjudicatarias de contratos o de subvenciones que de acuerdo con su normativa específica estén sometidos a publicidad, las personas incluidas en una relación de bienes y derechos afectados por una expropiación forzosa, los nombramientos de cargos públicos, u otros supuestos, en la medida en que cuenten con una estipulación legal de su publicidad.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada en cuanto a la posibilidad de que publicar de forma completa las actas de los Plenos municipales y de las Juntas de Gobierno Local, en los correspondientes portales municipales, pueda suponer una vulneración de la legislación de protección de datos personales, se formulan las siguientes

Conclusiones

La publicación en la web de actas de sesiones que no contengan datos de carácter personal, o cuando los datos personales se limiten a los datos de los concejales y los funcionarios que intervengan en las mismas en razón de su cargo, no se ve limitada por la normativa de protección de datos. Ahora bien, cuando las actas incluyan datos de carácter personal, su publicación constituye un tratamiento de datos personales, por lo que debe someterse a los principios y garantías establecidos en la LOPD.

Hay que distinguir el régimen de publicidad de los acuerdos adoptados por el Pleno o la Junta de Gobierno, del régimen de publicidad de las actas del Pleno, de modo que la disposición legal de la publicación de un determinado tipo de acuerdo no habilita por sí sola la difusión del contenido de las actas del Pleno o de la Junta de Gobierno en que se adoptó el 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 incluya datos de carácter personal.

Las actas son documentos municipales, y el acceso a las mismas debe regirse 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 municipal, del contenido de las actas de la Junta de Gobierno ni de las actas del Pleno cuando contengan datos que puedan afectar al derecho a la intimidad, u otros datos de carácter personal, cuando no se cuente con el consentimiento de las personas afectadas o con habilitación en una norma de rango legal.